



WORKING PAPERS

W.P. n. 109

IL FEDERALISMO FISCALE IN PIEMONTE

1. La finanza comunale dopo il D.Lv. 504/92

Renato Cogno



INDICE



1	PREMESSA	
	<i>Obiettivi e anticorrelazioni del lavoro</i>	
3	Capitolo I	
	IL FINANZIAMENTO DELLA ATTIVITÀ CORRENTE	
5	1.1. Come sono finanziate le comuni	W.P. n. 109
10	1.2. La entrate locali, una parte della spesa nazionale	
13	1.3. //	
18	1.4. //	
26	1.5. //	
	IL FEDERALISMO FISCALE IN PIEMONTE	
	1. La finanza comunale dopo il D.Lv. 504/92	
43	Capitolo II	
	IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ CAPITALI	
45	2.1. La politica nazionale di sostegno degli investimenti dal 1986 al 1993	
48	2.2. La finanza degli investimenti ordinari in Piemonte	
57	Appendice	
	IMMAGINI DELLA SPESA COMUNALE	
79	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	
81	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	

Dicembre 1994

Con questi lavori l'Ires, nel corso dell'attività di Osservatorio sulla finanza locale, avvia una serie di riflessioni sul federalismo fiscale in Piemonte.

INDICE

1	PREMESSA <i>Obiettivi e articolazione del lavoro</i>
5	Capitolo I IL FINANZIAMENTO DELL'ATTIVITÀ CORRENTE
5	1.1. <i>Come sono finanziati i comuni: le attività correnti</i>
10	1.2. <i>Le entrate locali: una panoramica internazionale</i>
13	1.3. <i>Il nuovo finanziamento dei comuni</i>
18	1.4. <i>Primi effetti del nuovo regime finanziario</i>
26	1.5. <i>Le entrate locali in Piemonte</i>
43	Capitolo II IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI
45	2.1. <i>La politica nazionale di sostegno degli investimenti: dal 1986 al 1993</i>
48	2.2. <i>La finanza degli investimenti comunali in Piemonte</i>
57	Appendice IMMAGINI DELLA SPESA COMUNALE
79	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE
81	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Con questi lavori l'Ires, traendo spunto dall'attività di Osservatorio sulla finanza locale, avvia una serie di riflessioni sul federalismo fiscale in Piemonte

Premessa: obiettivi e articolazione del lavoro

Ultimamente si sono rese evidenti *esigenze conoscitive nuove* sul tema della finanza locale, cioè dei fenomeni connessi alle risorse degli enti locali e ai loro impieghi.

In primo luogo tali esigenze derivano dal periodo di rilevante trasformazione istituzionale in cui si trova la pubblica amministrazione locale (secondo alcuni commentatori il periodo di maggiori trasformazioni dall'Unità d'Italia ad oggi). Non risulta ancora possibile attribuire questa evoluzione ad un disegno organico: le *dinamiche* risultano *molteplici* e *non univoche*. Inoltre parte dell'evoluzione si è verificata soprattutto sul piano normativo (esempi di scarsa attuazione sono la legge 241/90 sulle procedure amministrative e la legge 142/90). In questo contesto troviamo anche il dibattito sul rafforzamento del regionalismo italiano, che implica maggiori competenze e risorse alle Regioni: si discute l'attribuzione di competenza legislativa primaria o meno, nell'industria e sugli interventi per l'economia, per parte dell'istruzione, nella finanza locale. Per quest'ultima materia è la stessa legislazione vigente a prevedere un rafforzamento del ruolo regionale, ad esempio nel campo degli investimenti dei Comuni, che dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi generali della programmazione economica, sociale e territoriale stabiliti dalle regioni.

Un secondo ordine di motivi è che, indipendentemente da completezza e validità delle ipotesi di regionalismo e dagli esiti delle stesse, il riconoscimento alle regioni di *poteri di indirizzo della finanza locale* viene considerato un fine da perseguire. Competenze regionali in materia consentirebbero di offrire efficaci stimoli nell'applicazione

dei principi di autonomia, di sforzo fiscale, di efficienza nell'offerta dei servizi, di efficacia. A livello regionale dovrebbe risultare più facile: individuare la molteplicità dei fattori che determinano l'azione degli enti locali; perequare più efficacemente le dotazioni finanziarie; promuovere un uso efficiente delle risorse; individuare il più efficace sistema di relazioni intergovernative; scegliere le soluzioni più opportune per i comuni "polvere"; individuare esempi e "campioni" di innovazione organizzativa da promuovere. Un'esigenza di riqualificazione più generale del rapporto tra *regione ed enti locali* è peraltro già contenuta nell'art. 3 della L. 142/90.

Il lavoro che viene qui presentato intende essere un contributo a queste esigenze conoscitive, nella linea delle analisi e degli studi compiuti dall'Ires in questo campo¹. Il lavoro concerne i *comuni*, l'ente territoriale a competenza generale, che costituisce al tempo stesso l'unità istituzionale minima di organizzazione del territorio. Come chiave di lettura e modalità di analisi viene utilizzata quella della *finanza locale*: nel caso dei comuni, a differenza degli altri enti territoriali, risulta particolarmente appropriata perché la gran parte delle funzioni svolte dagli stessi trovano un riscontro effettivo nelle spese e nelle entrate.

L'obiettivo è quello di fornire un quadro completo della finanza comunale piemontese in questa fase di cambiamento e di indicare questioni che assumono un carattere strategico per il sistema del governo locale piemontese.

L'analisi viene svolta in modo innovativo, per l'uso integrato di grandezze finanziarie diverse, provenienti da una molteplicità di fonti, e comunque relative all'universo dei comuni piemontesi (grazie alla collaborazione esistente da tempo con il Servizio Finanza Locale della Regione Piemonte). Vengono utilizzati soprattutto quei dati che meglio descrivono le politiche di entrata e di spesa degli enti, cioè quelli relativi alle entrate accertate ed alle spese impegnate di com-

¹ Quaderni di ricerca n. 7 (1981), n. 35 (1985), n. 61 (1991); Working Papers n. 18 (1983), n. 95 (1990); nonché il capitolo sulla Pubblica Amministrazione locale contenuto nella Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte (annuale).

petenza (tratti da documenti contabili di consuntivo). Verranno usati anche i dati di previsione 1994, relativi alle entrate e alle spese di parte corrente, che sono generalmente attendibili per il buon riscontro nei dati di consuntivo. Vengono anche compiuti confronti con situazioni diverse (comuni di altre regioni italiane o di altri paesi).

In primo luogo viene affrontato il *finanziamento dei comuni*, in particolare quello dell'attività corrente. Oggi si verifica una riattribuzione di autonomia fiscale al sistema di governo locale, anche se con obiettivi prevalenti di contenimento della spesa pubblica complessiva. Di conseguenza il sistema di finanziamento degli enti locali, soprattutto dei Comuni, è cambiato notevolmente (ad esempio il peso dei trasferimenti statali passa dal 55% nel 1992 al 37% nel 1994) ed è destinato ad affinamenti ed ulteriori modificazioni negli anni prossimi.

L'analisi inizia (par. 1.1) con la *struttura delle entrate* correnti *prima e dopo la riforma*, utilizzando dati relativi al 1992 ed al 1994. Ne emerge un *nuovo ruolo delle entrate locali*: si offre, come mezzo di confronto, una panoramica della struttura delle entrate correnti presente in *altri paesi* (par. 1.2). Quindi vengono descritti i *meccanismi del nuovo sistema di finanziamento* (par. 1.3) e viene operata una prima *valutazione dei suoi effetti* sui comuni piemontesi (par. 1.4). Un capitolo conclusivo (par. 1.5) espone le *caratteristiche di due importanti entrate locali* – l'ICI e l'ICIAP – comunali in Piemonte (soggetti contribuenti, basi imponibili, dinamica dei cespiti), anche attraverso strumenti cartografici.

Quindi è affrontata la finanza relativa all'*attività di investimento* dei comuni. Viene descritta l'evoluzione legislativa della materia (par. 2.1), e la dinamica delle grandezze finanziarie relative in Piemonte, con accenni alla dinamica prevista (par. 2.2).

L'Appendice costituisce un complemento ai capitoli precedenti. È rivolta a fornire una illustrazione, perlopiù grafica e tabellare, su soggetti e contenuti della spesa comunale.

Poche considerazioni conclusive completano il lavoro, cercando di qualificare meglio le esigenze conoscitive qui accennate.

Capitolo I

Il finanziamento dell'attività corrente

1.1. Come sono finanziati i comuni: le attività correnti

La struttura della finanza comunale verrà descritta utilizzando una tripartizione dei comuni piemontesi molto semplice: *piccoli e medi comuni*, cioè comuni con meno di 15mila abitanti; *città*, cioè i comuni con più di 15mila abitanti ad esclusione del capoluogo; *Torino*, che per il carattere metropolitano va considerato a sé. Ogni componente riguarda circa un terzo delle principali masse finanziarie, le entrate e le spese correnti.

Fino al 1992 la fonte principale è stata il *trasferimento erariale*, 2.541 miliardi pari al 55,3% delle entrate totali di parte corrente, tab. 1 (dati di consuntivo), di cui una parte consistente, 716 miliardi, è destinata al finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui, quota interessi e quota capitale. Per l'insieme dei comuni italiani il peso del trasferimento erariale complessivo è generalmente inferiore per la presenza di fenomeni di evasione e di mancata riscossione nel campo delle entrate extratributarie più accentuati in alcune regioni.

Le *entrate locali* (in termini contabili si chiamano entrate tributarie ed extratributarie) sono ammontate a 1.868,5 miliardi, il 40,6% del totale. La quota rimanente delle entrate correnti va invece attribuita ai trasferimenti provenienti da altri enti pubblici, perlopiù la Regione.

Tabella 1.1. Entrate dei comuni piemontesi nel 1992: parte CORRENTE (miliardi di lire)

	Comuni fino a 15.000 ab.	Città (escl. TO)	Torino	Tutti i comuni
Trasferimenti statali (accertamenti)	753,0	766,3	1.021,8	2.541,1
di cui finanziamento per ammortamento mutui	239,0	174,8	302,1	715,9
Altri trasferimenti (accertamenti)	114,3	27,3	41,8	183,4
Tributi comunali, proventi dei servizi e altre entrate autonome (accertamenti)	684,9	660,1	523,5	1.868,5
Totale	1.552,2	1.453,7	1.587,1	4.593,0

Fonte: elaboraz. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale relativi ai conti consuntivi 1992

Le entrate locali, fino al 1992, sono così composte: *i) imposte e tasse locali* (o entrate tributarie), pari a 1.116 miliardi, tra cui la tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti (335 miliardi), l'INVIM (294 miliardi), l'ICIAP (210 miliardi); *ii) entrate relative a proventi da servizi e beni comunali, interessi attivi e altro* (o entrate extratributarie) pari a 752 miliardi, tra cui oltre 480 miliardi derivanti da tariffe e proventi per servizi pubblici resi dai comuni.

Complessivamente le entrate correnti accertate del 1992 sono ammontate a 4.593 miliardi; le riscossioni sono state 4.460 miliardi. Le riscossioni relative al 1993 saranno 4.831 miliardi (non si dispone ancora dei dati di consuntivo relativi alle entrate accertate). Per il 1994 sono previste entrate correnti pari a 4.943 miliardi.

Dal 1994, con l'entrata in vigore del *nuovo regime* previsto dal d.leg.vo. 504/1992, *le entrate locali acquistano il primato* e arrivano a coprire il 60,5% dei bilanci correnti. La componente principale è l'insieme dei tributi comunali, basati, per importanza di gettito, sull'ICI con oltre 1.200 miliardi, sulla tassa per la raccolta dei rifiuti e sull'ICIAP. Il trasferimento erariale scende a 1.753 miliardi (compresi 589 miliardi quale quota per il finanziamento degli oneri di ammortamento dei vecchi mutui) pari al 35,5% del totale.

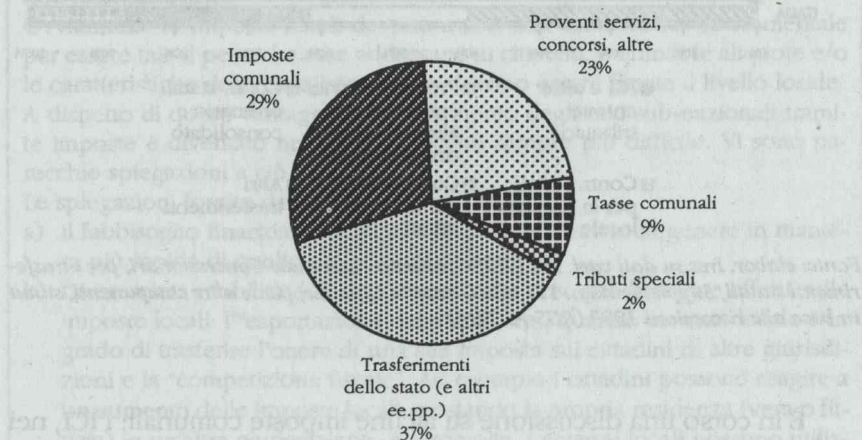
Questa evoluzione è comune all'insieme dei comuni italiani; in alcune regioni meridionali, a causa della relativa scarsità del gettito ICI, il trasferimento erariale mantiene ancora il primato, figura 1.2.

Tabella 1.2. Entrate dei comuni piemontesi nel 1994: parte CORRENTE (miliardi di lire)

	Comuni fino a 15.000 abit.	Città (escl. TO)	Torino	Tutti i comuni
Trasferimenti statali	602,5	514,2	616,5	1.733,1
Ordinario e consolidato	352,2	322,7	448,7	1.123,6
Contributo perequativo	9,2	7,7	3,4	20,2
Contr. ammort. mutui	241,1	183,8	164,4	589,3
Altri trasferimenti	44,8	53,5	119,3	217,6
Tributi comunali, proventi dei servizi e altre entrate autonome	1.071,2	969,1	952,1	2.992,4
Totale	1.718,5	1.536,8	1.687,9	4.943,2

Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale relativi ai preventivi 1994 e su decr. min. 15/2/1994 pubbl. in G.U. 6/8/1994– Suppl. ord. n. 111

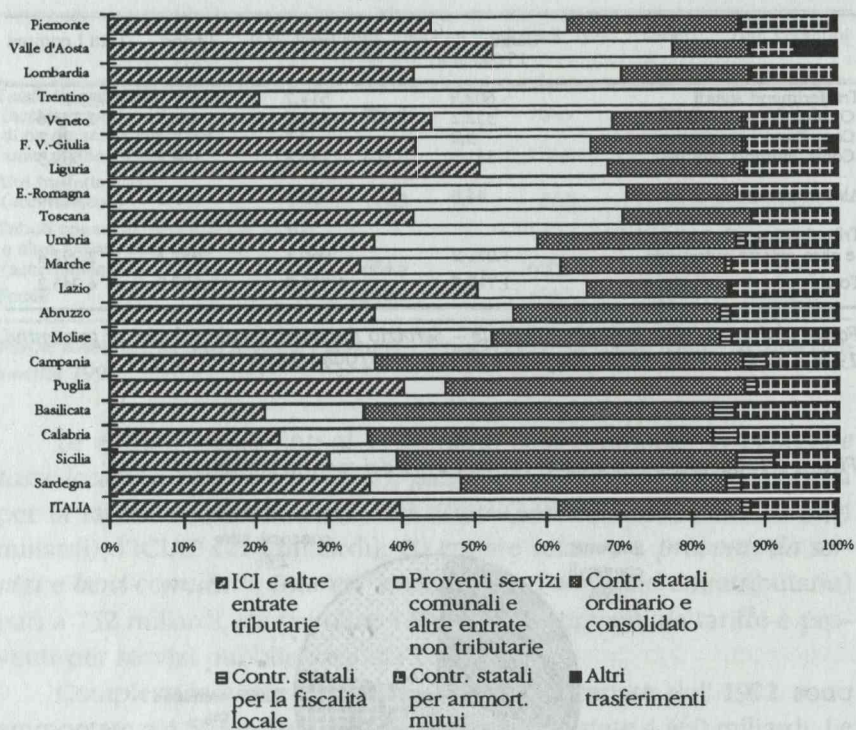
Figura 1.1. Composizione entrate correnti 1994 dei comuni piemontesi



Fonte: v. tabella 1.2

Dopo un decennio di lenta ma progressiva crescita del peso delle entrate locali sui bilanci dei comuni (rapporto che viene denominato *autonomia finanziaria*, indipendentemente dai reali margini di manovra che i comuni possono esercitare su imponibili, aliquote e gettiti risultanti) dal 1994 prende così l'avvio un processo di *trasformazione sostanziale della finanza locale dei comuni*.

Figura 1.2 Composizione delle entrate comunali correnti nel 1994



Fonte: elabor. Ires su dati vari. Per l'ICI, Consorzio Nazionale Concessionari; per i trasferimenti statali, Supplemento n. 111 alla Gazzetta Ufficiale; per le altre componenti, stima in base alle riscossioni 1993 (RGS-IGESPA)

È in corso una discussione su alcune imposte comunali: l'ICI, nei suoi meccanismi applicativi e sul ruolo complessivo; l'ICIAP e molti prelievi locali minori connessi con l'esercizio di attività produttive, di cui si discute la possibile semplificazione in un unico tributo e il possibile potenziamento. Altre imposte e tasse comunali (tassa per i r.s.u.; tassa per la pubblicità, tosap) sono state recentemente oggetto di una nuova normativa e regolazione. Inoltre sono possibili revisioni nel settore delle tariffe: quelle per la fornitura di acqua potabile in linea generale dovranno accrescersi; le tariffe relative a molti servizi dovranno essere finalizzate anche all'ammortamento degli investi-

menti connessi. Peraltro non dovrebbe cambiar di segno la tendenza ad una maggiore autonomia finanziaria dei comuni.

Le *implicazioni* di questa trasformazione del sistema di finanziamento dei comuni vanno valutate sin da ora per la rilevanza che può avere nella *programmazione finanziaria dei singoli enti* e per

I pro e i contro della tassazione locale*

* quanto segue costituisce una selezione tratta da Brosio (1994)

Il vantaggio fondamentale di un sistema di tassazione locale consiste nel rafforzamento dell'autonomia locale e della responsabilità nelle scelte da parte dei governi. A loro volta, maggiore autonomia e responsabilità significano un aumento della capacità dei cittadini di influire sulle scelte concernenti la qualità e quantità dei servizi locali e l'entità delle imposte da prelevare per il loro finanziamento.

Ovviamente le imposte locali devono avere una caratteristica fondamentale per essere tali: il peso che esse addossano ai cittadini, e quindi le aliquote e/o le caratteristiche della base imponibile, devono essere fissate a livello locale. A dispetto di questi vantaggi, il finanziamento degli enti sub-nazionali tramite imposte è diventato nei decenni recenti sempre più difficile. Vi sono parecchie spiegazioni a ciò.

Le spiegazioni fornite dall'autore sono:

- a) il fabbisogno finanziario degli enti locali è aumentato in genere in maniera più rapida di quello dei governi centrali;
- b) l'accresciuta mobilità delle persone e delle cose produce due effetti sulle imposte locali: l'"esportazione delle imposte", quando un ente locale è in grado di trasferire l'onere di una sua imposta sui cittadini di altre giurisdizioni e la "competizione fiscale". Ad esempio i cittadini possono reagire a un aumento delle imposte locali spostando la propria residenza (vera o fittizia) in un'altra giurisdizione. A loro volta, i governi locali possono utilizzare le riduzioni d'imposta per attrarre cittadini ricchi e imprese da altre giurisdizioni;
- c) l'effetto congiunto dell'esportazione delle imposte e della concorrenza fiscale è la riduzione del numero di imposte amministrabili senza grossi problemi e senza troppi conflitti, a livello locale. Questi due problemi classici sono aggravati dalle disuguaglianze geografiche nello sviluppo economico, che aumentano le disparità nelle basi imponibili potenziali e quindi nella capacità degli enti locali di finanziare le spese;
- d) l'amministrazione delle imposte può risultare al tempo stesso più difficile e più costosa quando svolta ai livelli decentrati di governo.

l'impostazione di politiche locali. Ad esempio uno dei maggiori esperti della fiscalità comunale francese (Guengant, 1991), analizzando le *sfide* cui è soggetto un sistema di fiscalità locale, le sintetizza in queste domande:

- *la fiscalità locale può avere obiettivi aggiuntivi a quelli del finanziamento della spesa comunale?*
- *chi sopporta l'onere della fiscalità locale?*
- *i contribuenti hanno influenza sulle forme di tassazione locale?*
- *quali sono le imposte locali più adeguate per essere poste a carico dei residenti?*
- *quali sono le imposte locali più adeguate per essere poste a carico delle imprese e delle attività produttive?*
- *come va ripartito il peso complessivo della fiscalità locale tra residenti e imprese?*
- *come affrontare la ineguale distribuzione dei costi d'imposta locale? come perequarla?*
- *tra amministrazioni simili va favorita la concorrenza fiscale oppure la cooperazione?*

La consolidata esperienza francese può essere anche indicativa dei rischi impliciti: ad esempio è stata rilevata una "crisi di produttività del sistema fiscale locale" connessa alla congiuntura economica sfavorevole, all'insufficiente rivalutazione delle basi imponibili locali, alle pressioni dei contribuenti per ottenere benefici e sgravi contributivi. Inoltre il sistema di fiscalità locale francese ha comportato, a giudizio degli esperti, diseguaglianze nella distribuzione del prelievo fiscale.

*1.2. Le entrate locali: una panoramica internazionale**

L'autonomia tributaria dei governi sub-nazionali sta ritornando di forte attualità in molti paesi. Elementi considerati decisivi sono il risanamento dei conti del settore pubblico, ma anche una domanda crescente a livello locale di maggior potere di governo, per influire

* Questo capitolo è parzialmente tratto da Brosio (1994)

sullo sviluppo e per svolgere politiche adeguate alle situazioni locali ed alle preferenze dei cittadini.

I sistemi di tassazione locale sono molto diversi tra i vari paesi, soprattutto perché sono molto diverse le strutture dei sistemi tributari. Vengono individuati tre sistemi prevalenti.

Nei paesi scandinavi e in Belgio, in Germania e nella Svizzera, il gettito delle entrate tributarie locale deriva per oltre due terzi dalle *imposte sul reddito*, degli individui e delle imprese. Queste imposte sono incassate generalmente attraverso una compartecipazione fra diversi livelli di governo del gettito nazionale, senza alcuna autonomia locale nell'amministrazione dell'imposta. Un vantaggio di questo sistema, per i governi locali che ne beneficiano, è la dinamica della base imponibile, che non ha ritardi temporali rispetto all'aumento del costo della vita; uno svantaggio è invece la ciclicità del gettito, perché molto legato alla congiuntura, diversamente dalle spese che quel gettito serve a finanziare.

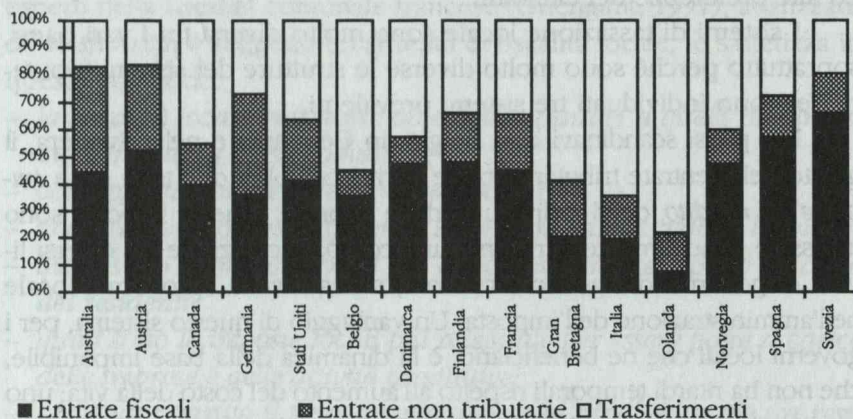
Tabella 1.3. Composizione percentuale delle entrate tributarie del governo locale e imposte immobiliari attribuite al governo locale (1991; riscossioni)

	Imposta periodica sulla proprietà immobiliare	Imposta periodica sul patrimonio	Imposte varie su attività produttive	Imposte sul reddito degli individui	Imposte a base imponibile mista	Entrate tributarie totali	Quota del gettito totale delle imposte sulla proprietà immobiliare attribuita al governo locale
Paesi federali							
Australia	100	0	0	0	0	100	67
Austria	5	0	7	33	56	100	84
Canada	80	0	10	0	10	100	90
Germania	12	6	14	67	1	100	100
Svizzera	2	9	11	76	2	100	72
Stati Uniti	75	0	0	5	19	100	96
Stati unitari							
Belgio	0	0	16	62	23	100	0
Danimarca	7	0	1	92	0	100	98
Francia	24	0	35	13	28	100	100
Giappone	22	0	33	31	14	100	100
Gran Bretagna	1	0	0	0	99*	100	100
Olanda	70	0	0	0	30	100	100
Portogallo	13	0	15	12	60	100	100
Spagna	12	2	4	14	67	100	100
Svezia	0	0	0	100	0	100	0
ITALIA	0	0	35	13	52	100	0

* Imposta legata alla proprietà immobiliare

Fonte: v. figura 1.3

Figura 1.3. Composizione delle entrate del governo locale (1991; riscossioni)



Fonte: Ocse, Revenue Statistics, Parigi, 1993

Un secondo tipo di entrata locale sono le *imposte sulla proprietà immobiliare*. Esse costituiscono la principale fonte di finanziamento del governo locale in Gran Bretagna (questa imposta è stata sostituita nel 1989 dalla *poll tax*, ma successivamente ripristinata in nuova forma). Si tratta generalmente di imposte attribuite perlopiù ai governi locali, ma per le quali il governo centrale mantiene poteri di specificazione delle procedure di accertamento e di imposizione di limiti alle aliquote applicabili.

Il terzo sistema di tassazione locale non ha una imposta dominante, ma è basato sulla compresenza di più strumenti tributari. Ad esempio in Francia le entrate tributarie degli enti locali sono composte per circa la metà da imposte sulla proprietà immobiliare e per la metà restante dalla *taxe professionnelle* (imposta sui fattori produttivi utilizzati dalle imprese). Questo sistema introduce il ruolo delle *imposte locali sulle attività economiche*, di cui oltre alla versione francese, si distingue quella tedesca (*Gewerbesteuer*) basata su fattori produttivi, reddito e profitti o quella svizzera basata sui profitti o sul reddito dei professionisti. L'imposta spagnola è invece in somma fissa, graduata in base ai diversi settori di attività ed alla superficie occupata dalle stesse; un'imposta simile è la nostra ICIAP, la cui base imponibile dipende an-

che dal reddito. Tra i vantaggi delle imposte locali sulle attività economiche quello che offrono ai governi locali la possibilità di bilanciare l'onere addossato ai residenti con quello addossato alle imprese.

Imposte di tipo diverso, considerate una novità nel campo della fiscalità locale, sono l'*addizionale sul consumo di energia elettrica* italiana (il suo gettito è indicatore di potenziale fiscale nella politica di perequazione dei trasferimenti erariali (par. 1.3)), oppure i *contributi di urbanizzazione* relativi alle concessione edilizie.

1.3. Il nuovo finanziamento dei comuni

Le principali operazioni alla struttura della finanza locale sono le seguenti:

- i) parte (circa 8.000 miliardi) del contributo statale ai comuni vigente nel 1993 (21.000 miliardi) viene sostituita dal gettito derivante dall'imposizione locale obbligatoria relativa all'ICI (aliquota al 4 per mille, al netto della perdita di gettito per la soppressione dell'INVIM);
- ii) il nuovo contributo statale ordinario agli enti (13.457 miliardi) viene distribuito attraverso l'impiego di parametri oggettivi di fabbisogno per categoria di ente (in relazione a classe demografica e condizioni socio-economiche e territoriali) secondo il criterio dei determinanti di spesa; questo criterio verrà però applicato gradualmente in un periodo di *riequilibrio* fissato in 16 anni;
- iii) viene avviata una perequazione degli squilibri connessi con le diverse basi imponibili degli enti locali, che opera tra enti omogenei per dimensione demografica e che è destinata ad assumere rilievo crescente. La trasformazione non è ancora a regime, ma le novità introdotte sono destinate a segnare l'attività degli enti locali per gli anni successivi.

Come si vedrà, (par. 1.4) ne risulta un rilevante aumento delle differenze tra enti: nella composizione dei bilanci correnti, nella rilevanza delle singole fonti di entrata, nella dinamica possibile per le risorse nel loro complesso, nella portata delle scelte fiscali e dei margini di manovra sulle entrate.

Il sistema è previsto dal d.leg.vo. 504/92 e recepisce principi contenuti nella legge di riforma delle autonomie. I contributi erariali "devono *garantire i servizi indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socioeconomiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale*"; le entrate fiscali "finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili" (il sistema di finanziamento in vigore fino al 1992 era invece molto condizionato dal criterio della spesa storica).

Ad ogni ente deve venire garantita, a regime, la disponibilità di risorse commisurata a fabbisogni teorici di spesa necessari per lo svolgimento dei servizi definiti *indispensabili*. I fabbisogni sono stati determinati per ogni ente dal Ministero dell'Interno in base ai parametri obiettivi stabiliti. Le risorse necessarie così stimate, sono garantite attraverso il contributo statale ordinario e dal gettito dell'ICI ad aliquota minima.

I fabbisogni sono denominati *attribuzioni teoriche*, servono a finanziare quei servizi definiti indispensabili e tengono conto di coefficienti di maggiorazione per particolari condizioni di degrado. Per quanto riguarda i comuni le attribuzioni teoriche vengono quantificate in 26mila miliardi (poco meno della metà dei pagamenti correnti effettuati nel 1993 dai comuni, al netto dell'ammortamento dei mutui) e vengono garantite attraverso 13mila miliardi di contributi erariali ordinari e 13mila miliardi dovuti all'imposizione locale obbligatoria (ICI ad aliquota base), imposizione che risulta sostitutiva di parte dei precedenti contributi erariali.

La determinazione del fabbisogno è avvenuta con il *metodo dei determinanti di spesa*, facendo riferimento alla spesa storica sostenuta dall'universo dei comuni italiani nel 1991: attraverso tecniche statistiche per ogni servizio considerato e per ogni tipologia di comune sono stati individuati gli elementi fisici più di altri responsabili della spesa per il servizio stesso, nonché la spesa media per tipo di comune (Appendice, par. h)). I maggiori responsabili sono stati individuati in relazione alla popolazione residente nel comune (o sue componenti quali la popolazione in età scolare o quella anziana) e alla classe demografica di appartenenza del comune (il fabbisogno unitario di spesa per un servizio varia anche in relazione alla dimensione del comune - il

noto fenomeno della curva a U della spesa corrente, (Appendice, tabella 5) – per la quale sono previste 5 classi dimensionali per comuni con meno di 5.000 abitanti, 4 classi di comuni con meno di 100.000 abitanti, 3 classi per le grandi città). Il meccanismo comprende la ponderazione con altri elementi, quali la densità dei residenti o elementi che condizionano la fruibilità dei servizi, e prevede la maggiorazione del fabbisogno in relazione alle condizioni socioeconomiche e a condizioni di degrado (sono stati usati indicatori di reddito, quali il tasso di abitazioni non occupate, i consumi di energia elettrica, i consumi telefonici, il numero di autoveicoli nonché il numero medio di componenti per famiglia).

L'applicazione del meccanismo è *graduale*. Per il 1994 verrà ripartita con il sistema dei parametri obiettivi solo una piccola parte del contributo statale (per i comuni 1.043 miliardi su 13.515 miliardi complessivi); di anno in anno questa parte crescerà (per i comuni sarà di 2.086 miliardi nel 1995, oltre 3.000 nel 1996, e così via). Alla fine del periodo di riequilibrio, ogni ente dovrebbe disporre, secondo il disposto legislativo, di risorse atte a coprire i fabbisogni teorici stabiliti, risorse costituite dalla propria fiscalità (parte obbligatoria) e dal contributo statale ripartito secondo parametri obiettivi di fabbisogno. Il contributo ordinario del 1994 di ogni ente subisce una detrazione fissa ogni anno, commisurata al contributo ordinario e perequativo ricevuto nel 1993, detrazione che si accresce di anno in anno. Le somme detratte vengono redistribuite agli enti (ad esclusione di quei comuni con un gettito ICI minimo particolarmente elevato) in funzione delle attribuzioni teoriche per i servizi indispensabili calcolate attraverso parametri obiettivi.

La terza operazione citata, quella di perequazione, avviene attraverso il *fondo perequativo per la fiscalità locale*: destinatari sono quei comuni per i quali il gettito dell'imposizione locale obbligatoria per abitante risulta inferiore al valore *normale* della classe demografica di appartenenza.

Il gettito considerato dell'imposizione locale obbligatoria è dato da ICI minima e addizionale ENEL; per l'ICI viene considerato il maggior valore tra gettito derivante dall'imposizione locale obbligatoria e gettito potenziale stimato dal Ministero delle Finanze. Alcune tipologie di enti ricevono una considerazione maggiore (comuni piccoli, comuni montani, comuni capoluogo, comuni in zone depresse). Per il 1994 il 52% di questo fondo risulta attribuito a comuni della Campania e della Sicilia; una ulteriore quota del 23% è stata attribuita a Puglia, Basilicata, Sardegna e Calabria, v. figura 1.2. Per gli anni successivi i parametri potranno subire del-

le correzioni; infatti le assegnazioni di questo fondo non si consolidano. Il fondo per gli squilibri della fiscalità locale 1994 per i comuni ammonta a 741,8 miliardi, quello relativo al 1995 a 1.290 miliardi. È una componente destinata ad accrescersi nel tempo.

Infine un'operazione con effetti rilevanti anche se poco trasparente è quella derivante dalla dinamica prevista per i fondi destinati ad alimentare il complesso dei contributi statali agli enti locali. Gli stanziamenti annuali per alimentare il contributo ordinario rimangono fissati al livello nominale del 1994 e non sono previsti finanziamenti statali aggiuntivi per prossimi rinnovi contrattuali. Di incrementi annuali delle risorse da destinare agli enti locali ve ne sono, calcolati sul vecchio ammontare del contributo ordinario e commisurati al tasso di inflazione programmato, ma il loro ammontare alimenta esclusivamente il fondo perequativo in relazione agli squilibri della fiscalità locale. Di conseguenza nella ripartizione del finanziamento degli enti, gli squilibri nelle basi imponibili e nei gettiti assumeranno un peso maggiore al crescere dell'inflazione e al passare del tempo.

Vengono mantenuti al livello attuale i trasferimenti statali 1993 attribuiti per gli oneri del rinnovo del contratto di lavoro 85-87 e di quello 88-90 nonché altri trasferimenti di minor entità, e costituiscono il fondo consolidato distribuito ai comuni nella medesima misura del 1993. Questo fondo ammonta a 3.590,6 miliardi e mantiene i vincoli alla destinazione; nel decreto di riforma non è contenuto alcun cenno all'evoluzione di questo contributo, non marginale.

L'ultima componente del vecchio trasferimento statale è destinata ad estinguersi nel tempo: quella relativa ai contributi sugli oneri di ammortamento dei mutui accesi fino al 1992. Nel 1994 l'esborso erariale sarà di 7.959,8 miliardi. Questo contributo a *sostegno degli investimenti* viene sostituito, dal 1994, da un contributo in conto capitale, disponibile ai singoli enti entro un massimale, determinato in base al parametro della spesa di investimento procapite media per classe demografica.

L'evoluzione della normativa sulla finanza locale

Una delle caratteristiche della disciplina relativa alla distribuzione dei *trasferimenti statali* degli anni '80 e fino al 1993, è che si è basata su decreti urgenti reiterati nel corso dell'anno, con l'introduzione di innovazioni parziali di anno in anno e talvolta nell'anno stesso (ad esempi i tagli del trasferimento ordinario 1992 disposti nel luglio 1992 e di quello del 1993, disposto nella primavera 1993). Questo fenomeno è rilevante se si pensa anche al fatto che il trasferimento erariale è rimasto, fino ad oggi, la principale fonte di entrata corrente per i comuni: circa due terzi anche se questo peso è progressivamente sceso (il decreto di riforma della finanza locale promette l'intangibilità dei trasferimenti individuali per ogni triennio; peraltro il trasferimento ha cambiato natura e soprattutto consistenza, come si è visto).

Il trasferimento erariale aveva due componenti principali: una destinata all'attività corrente, l'altra destinata a contribuire all'attività di investimento dei comuni.

La politica di distribuzione della *prima componente* è stata volta, nel corso di questo periodo, ad intervenire sulle fortissime sperequazioni nella spesa storica dei comuni in termini procapite, rilevate alla fine degli anni '70. A partire dal 1981 quote crescenti dei fondi complessivamente disponibili (quello ordinario e quello perequativo) sono state redistribuite sulla base di criteri via via migliorati, che hanno anche tenuto conto di parametri obiettivi di fabbisogno (dal 1986).

La *seconda componente* era volta alla partecipazione dello stato agli oneri relativi agli investimenti locali, attraverso contributi sulle rate di ammortamento dei mutui accesi. Di essa si tratterà più diffusamente nel paragrafo 2.1.

Parallelamente alla riduzione del trasferimento erariale complessivo, la normativa sulla finanza locale è stata volta alla crescita di *tributi locali e tariffe comunali*. A partire dal 1989 è stata istituita l'ICIAP, forse la principale innovazione del decennio, e l'addizionale Enel: le entrate locali accrescono il loro peso sui bilanci correnti dal 29,6% dell'anno precedente (1988) al 35,5%.

Parallelamente viene incentivato, dal 1983, un controllo sulla *copertura dei costi* dei servizi a domanda individuale (i più rilevanti sono le mense, gli asili nido, gli istituti per la vecchiaia) e dal 1989 vige l'obbligo di una copertura minima del 36% dei costi da assicurarsi con proventi tariffari o contributi finalizzati; una copertura maggiore viene richiesta per la fornitura dei servizi di acquedotto e di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Vi sono state infine altre misure, di minor impatto economico, relative a tributi e tariffe comunali (ad esempio con l'istituzione di nuovi diritti di segreteria). Il peso delle entrate locali cresce progressivamente ed arriva al 46,2% nel 1992.

Una *misura non attuata*, ma di cui si è discusso a lungo, è stata l'istituzione di una imposta comunale importante sulle attività produttive. Nei termini del dibattito sviluppato essa avrebbe dovuto sostituire l'ICIAP e altre imposte locali minori che gravano sulle attività produttive, anche per un'esigenza di semplificazione tributaria.

1.4. Primi effetti del nuovo regime finanziario

Quali sono gli effetti di questo sistema per gli enti locali piemontesi?

È possibile una prima sommaria valutazione, tenuto conto che la ripartizione effettiva dei contributi statali è stata pubblicata da poco tempo e che i meccanismi di riparto, non ancora resi pubblici, potranno affinarsi nel tempo o mutare.

In generale l'introduzione del nuovo sistema comporta una notevole disomogeneità nelle modalità di finanziamento corrente. Fino al 1992 i contributi statali costituivano la quota relativamente maggiore delle risorse correnti di cui disponeva ogni ente; l'ammontare di tale componente era il risultato di regole di ripartizione di più fondi nazionali, omogenee per tutti gli enti. Dal 1994 (nel 1993 il regime è stato di tipo transitorio) la composizione delle risorse correnti non risulta più omogenea, né risulta omogeneo in ogni comune il contenuto del contributo statale. In quanto segue si esamineranno singoli aspetti di questo risultato più generale; il capitolo si concluderà delineando le tipologie che ne emergono.

Rilevante è la crescita della *variabilità tra gli enti* circa le modalità di finanziamento corrente: il peso assunto dalle diverse fonti di entrate di origine locale e dal trasferimento statale varia tra comuni in misura ben più elevata che prima della riforma, tabella 1.4. L'indice di autonomia finanziaria (rapporto tra l'insieme delle entrate tributarie, tariffarie e altre locali con le entrate correnti totali) risulta oltre che più elevato, anche più disperso: nel 1992 per l'80% dei comuni situati attorno al valore centrale la variabilità dell'indice arrivava a 26 punti percentuali (dal 27% al 53%); nel 1994 la variabilità dell'indice per lo stesso insieme di comuni è di 39 punti percentuali (dal 35% al 74%). La variabilità dell'autonomia finanziaria ha anche connotazioni fisiche e territoriali. Vi sono intere aree in cui l'indice supera il 75%: l'alta Val Susa, l'alta Val Sesia e Macugnaga, molti comuni sul lago Maggiore, altri comuni sciistici, molti comuni dell'area metropolitana torinese, molti comuni del biellese. Nell'ambito delle aree con autonomia tributaria elevata, si possono anche rilevare ele-

menti di specializzazione: vi sono le aree dove risultano decisivi i tributi di origine residenziale e immobiliare; vi sono aree dove invece è più importante l'influenza delle attività economiche, par. 1.5 c). La variabilità dell'autonomia fiscale risulta inoltre più accentuata nei comuni sotto i 5mila abitanti ed è visibile anche tra diversi ambiti provinciali.

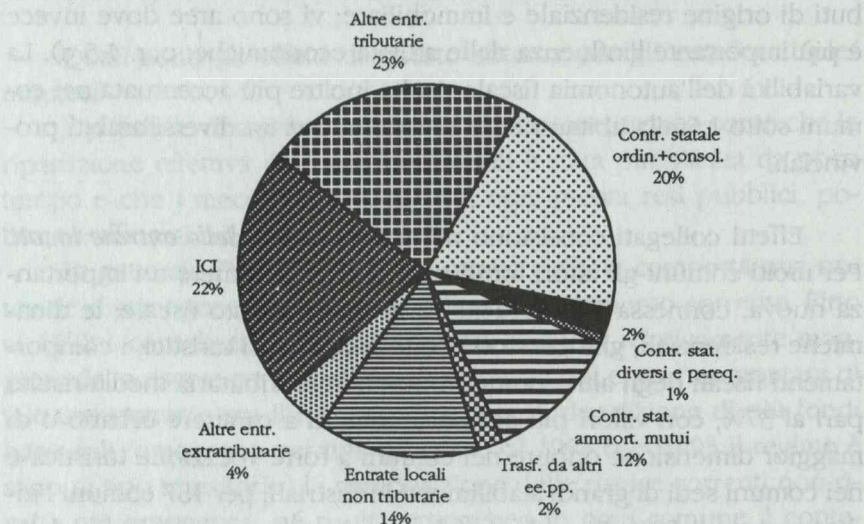
Effetti collegati consistono nel nuovo *ruolo delle entrate locali*. Per molti comuni gli attori locali vengono ad assumere un'importanza nuova, connessa alla capacità di generare gettito fiscale: le dinamiche residenziali, gli operatori economici, i flussi turistici, i comportamenti fiscali degli altri comuni. L'autonomia tributaria media risulta pari al 37%, con valori più alti per i comuni a carattere urbano o di maggior dimensione oppure nei comuni a forte vocazione turistica e nei comuni sedi di grandi stabilimenti industriali; per 187 comuni l'indice supera il 50%. Ricordiamo che la componente principale delle entrate comunali è l'ICI (oltre 1.200 miliardi), seguita dall'insieme di proventi dei servizi comunali (370 miliardi), dalla tassa per la raccolta dei rifiuti urbani, dall'ICIAP.

Tabella 1.4. La diversa composizione percentuale delle entrate correnti 1994 dei comuni

	31 comuni Val Susa	5 stazioni turistiche	10 comuni della Langa	42 città (escl. Torino)	Torino
ICI	34	53	4	22	28
Altre entrate tributarie	20	22	7	23	15
Proventi da servizi e da beni com.li	15	15	8	14	11
Altre entrate extratributarie	3	2	2	4	2
Totale entrate locali	72	92	22	63	56
Contr. stat. ordinari e consolidati	9	1	40	21	27
Contr. stat. diversi	3	2	0	1	3
Contr. stat. perequaz. fiscalità locale	0	0	5	1	0
Contr. stat. per l'ammortamento mutui	10	5	24	12	10
Totale trasf. Stato	23	8	70	34	40
Altri trasferimenti	5	0	8	2	4
Totale	100	100	100	100	100

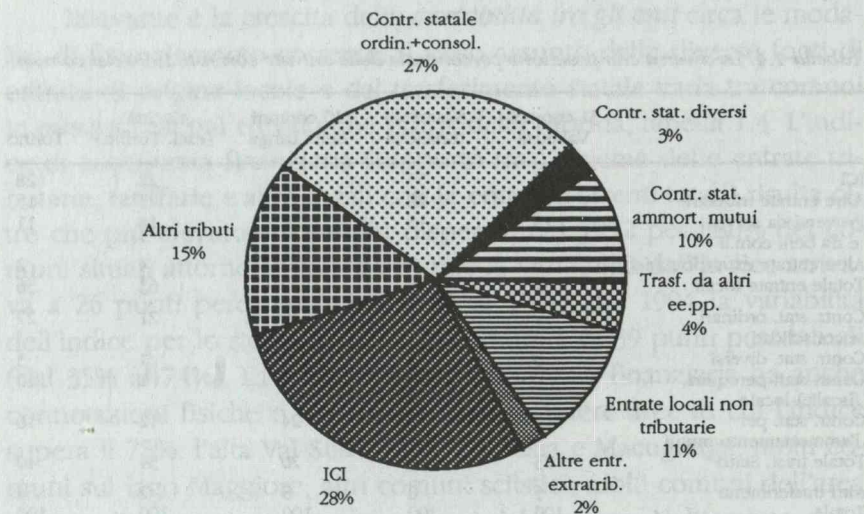
Fonte: elaboraz. su certificazioni di bilancio 1994

Figura 1.4. Le entrate correnti 1994 nelle 42 città (escl. Torino)



Fonte: v. tabella 1.4

Figura 1.5. Le entrate correnti 1994 a Torino



Fonte: v. tabella 1.4

Sensibili sono anche gli *effetti redistributivi*, connessi con la ripartizione crescente in base a parametri obiettivi del contributo erariale ordinario ed alla perequazione della fiscalità locale, che riguarderà nel tempo volumi di risorse crescenti. A livello nazionale si osserva una redistribuzione di risorse tra grandi città e comuni piccoli e medi e una redistribuzione tra ambiti regionali. Ciò si verifica anche tra gli enti piemontesi, in relazione all'ampiezza demografica e alla distribuzione delle basi imponibili delle imposte locali, come illustrano le figure 1.6 e 1.7: sono destinati a perdere risorse Torino e in misura minore, l'insieme delle città, a favore dei comuni a minor dimensione.

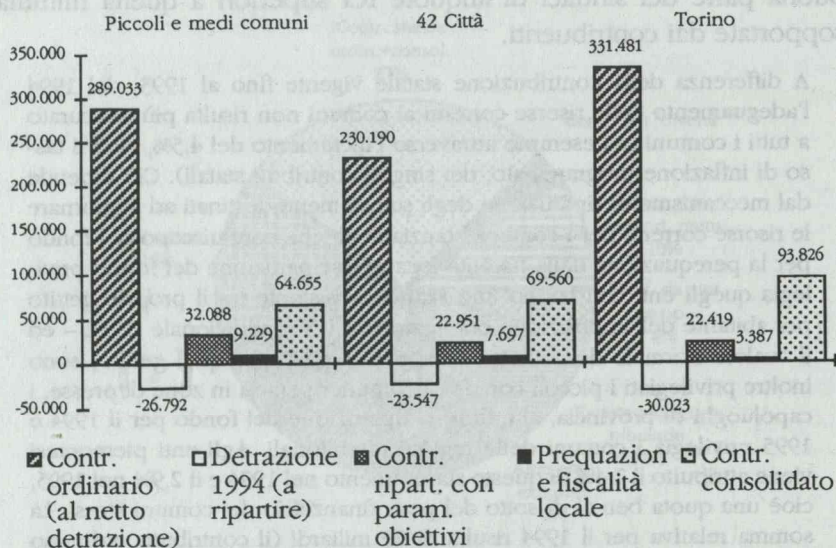
Una conseguenza di queste redistribuzioni è una *diminuzione* in termini reali delle risorse disponibili connesse ai *fabbisogni di spesa* (le attribuzioni teoriche, v. sopra): nel 1993 la somma dei contributi statali (ordinario, perequativo e minori) per i comuni piemontesi è risultata pari a 1848 miliardi; l'equivalente per il 1994 (gettito ICI minimo al netto dell'INVIM soppressa + contributo ordinario e consolidato) scende a 1.836 miliardi. Tale diminuzione risulta però scarsamente visibile, perché viene compensata dalla scelta da parte di buona parte dei sindaci di aliquote ICI superiori a quella minima, sopportate dai contribuenti.

A differenza della contribuzione statale vigente fino al 1993, dal 1994 l'adeguamento delle risorse correnti ai comuni non risulta più assicurato a tutti i comuni (ad esempio attraverso l'incremento del 4,5%, cioè il tasso di inflazione programmato, dei singoli contributi statali). Ciò dipende dal meccanismo di ripartizione degli stanziamenti destinati ad aggiornare le risorse correnti per i comuni, stanziamenti che confluiscono nel fondo per la perequazione della fiscalità locale. La ripartizione del fondo privilegia quegli enti che hanno uno scarto consistente tra il proprio gettito per abitante dell'imposizione obbligatoria - ICI e addizionale ENEL - ed il "valore normale della classe di appartenenza" per quel gettito; sono inoltre privilegiati i piccoli comuni, i comuni operanti in zone depresse, i capoluoghi di provincia, altri enti; la ripartizione del fondo per il 1994 e 1995 privilegia i comuni delle regioni meridionali. Agli enti piemontesi viene attribuito il 2,4% di questo stanziamento nel 1994 e il 2,9% nel 1995, cioè una quota ben al di sotto del peso finanziario dei comuni stessi. La somma relativa per il 1994 risulta di 20 miliardi (il contributo ordinario per i comuni piemontesi ammonta a 893 miliardi): 6,6 sono attribuiti ai ca-

poluoghi; 4,4 ad altre città; 9,3 a comuni piccoli e medi (3 miliardi a comuni in provincia di Cuneo e 1,5 a comuni in provincia di Asti). Questa distribuzione vale anche per il 1995, anche se lo stanziamento disponibile risulta superiore: 34 miliardi (il contributo ordinario manterrà l'ammontare del 1993). Di conseguenza il contributo erariale complessivamente disponibile ai comuni piemontesi avrà una crescita nel 1995 pari allo 0,8%. Questo valore è l'incremento medio: in realtà la crescita risulterà maggiore in certi comuni (quelli con i maggiori scarti tra il gettito dell'imposizione obbligatoria ed i valori normale stabiliti) e inferiore o addirittura nulla negli altri comuni (tutti quelli con gettiti dell'imposizione obbligatoria elevati).

Vi sono però eccezioni a quanto detto, costituite da quei comuni dove l'imponibile risulta più abbondante. In questi comuni il nuovo sistema di finanziamento comporta una *crescita delle risorse* correnti. In Piemonte sono stati individuati (dal Ministero dell'Interno) 82 comuni nei quali il gettito relativo all'imposizione obbligatoria risulta superiore alla somma dei contributi statali ordinario e perequativo attribuiti nel 1993 (ricordiamo che quel gettito dal 1994 è sostituito

Figura 1.6. Il trasferimento erariale 1994 (milioni)



Fonte: v. tabella 1.5

tivo di questi contributi, nonché dell'INVIM abolita, in pari ammontare). Gli 82 comuni in questione sono costituiti da località ad alta fruizione turistica (il comprensorio dell'alta Val Susa, Stresa ed altri comuni sul Lago Maggiore, Sampeyre, Macugnaga, ecc.) e da comuni sedi di importanti insediamenti industriali (Scarmagno, Verrone, Quattordio) v. tabella 1.6.

Negli 82 comuni i contributi statali 1993 e l'INVIM procuravano 32,7 miliardi; la sostituzione degli stessi con l'ICI (al 4 per mille) procura risorse pari a 55 miliardi, compreso il contributo minimo che lo stato deve comunque garantire in tutti i comuni a fronte dei servizi statali, il cui ammontare risulta però modesto (1,4 miliardi per gli 82 comuni).

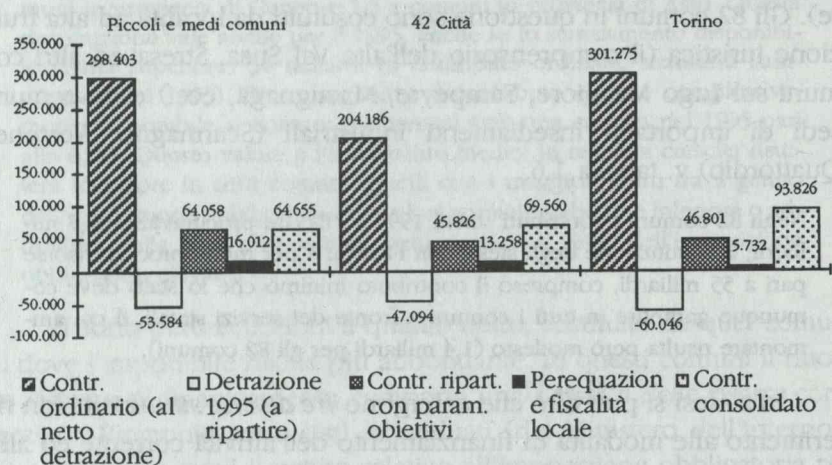
In sintesi si può dire che emergono *tre diverse situazioni* con riferimento alle modalità di finanziamento dell'attività corrente ed alla sua dinamica.

Tabella 1.5. Effetti della redistribuzione basata su parametri obiettivi nel 1994 per i Comuni (dati in milioni di lire)

	Piemonte	Liguria	Lombardia	Veneto	Emilia	Toscana	Totale 6 reg.	Altre reg.	Italia
<i>Città superiori ai 300mila ab.</i>									
Detrazione dal contributo ordinario	30.023	19.721	45.756	10.057	12.312	13.972	131.841	141.185	273.026
Attribuzione secondo parametri obiettivi	22.419	16.277	33.534	9.048	9.863	9.405	100.546	137.082	237.628
Differenza	-7.604	-3.444	-12.222	-1.009	-2.449	-4.567	-31.295	-4.103	-35.398
<i>Restanti comuni</i>									
Detrazione dal contributo ordinario	48.617	10.729	102.792	58.397	56.301	54.573	331.409	436.961	768.370
Attribuzione secondo parametri obiettivi	55.715	9.556	109.941	66.947	67.765	53.796	363.720	442.233	805.953
Differenza	7.098	-1.173	7.149	8.550	11.464	-777	32.311	5.272	37.583
<i>Insieme dei comuni</i>									
Detrazione dal contributo ordinario	78.640	30.450	148.548	68.454	68.613	68.545	463.250	578.146	1.041.396
Attribuzione secondo parametri obiettivi	78.134	25.833	143.475	75.995	77.628	63.201	464.266	579.315	1.043.581
Differenza	-506	-4.617	-5.073	7.541	9.015	-5.344	1.016	1.169	2.185

Fonte: elabor. su dati decr. min. 16/2/1994 pubbl. in *Supplemento ordinario n. 111 alla Gazzetta Ufficiale* 6/8/1994.

Figura 1.7. Il trasferimento erariale 1995 (milioni)



Fonte: vedi tabella 1.5

In un numero elevato di comuni la composizione della risorse correnti deriva da più fonti: gettito ICI, imposte e tasse legate all'esercizio di attività produttive (Iciap, Tosap, tassa raccolta rifiuti), tariffe dei servizi, contributo statale ordinario. La dinamica complessiva delle risorse dipenderà da quella dei singoli cespiti di entrata e della loro importanza; il contributo statale avrà una dinamica "automatica" molto scarsa o addirittura nulla. Lo stesso contributo statale potrà invece aumentare o diminuire nel tempo per gli effetti della redistribuzione in base ai parametri obiettivi. La scelta di aliquote ICI superiori a quella minima costituisce una discreta possibilità di manovra fiscale.

Vi sono poi molti comuni dove la base imponibile immobiliare risulta particolarmente ricca, di conseguenza il contributo statale risulta del tutto marginale, se non addirittura limitato al citato contributo minimo, mentre il gettito dell'imposizione immobiliare obbligatoria (ICI al 4 per mille) costituisce la componente più importante. In tali comuni l'aggiornamento delle risorse nel tempo, al crescere dell'inflazione, dipenderà in larga misura dalle operazioni di aggiornamento e revisione delle rendite catastali, e dall'ampliamento della base imponibile immobiliare. In questi comuni la scelta di aliquote ICI superiori a quella minima costituisce ancora una consistente possibilità di manovra fiscale.

Tabella 1.6. Gli 82 comuni che ricevono il contributo erariale minimo garantito (elenco ordinato per provincia)

(popolazione 1991)		(popolazione 1991)	
Ala di Stura	502	Lignana	479
Alpette	337	Pila	114
Balme	98	Piode	182
Bardonecchia	3.200	Quaregna	1.295
Bruino	6.111	Rima San Giuseppe	85
Busano	1.258	Riva Valdobbia	238
Cantoira	545	Rosazza	118
Caselette	2.717	Sandigliano	2.662
Ceres	894	Scopa	396
Ceresole Reale	166	Scopello	452
Cesana Torinese	928	Valdengo	2.434
Chialamberto	353	Verrone	1.143
Chiomonte	1.016	Cintano	265
Belgirate	509	Claviere	198
Gignese	836	Gravere	617
Intragna	122	Groscavallo	260
Lesa	2.295	La Cassa	1.058
Macugnaga	618	Oulx	2.243
Marano Ticino	1.328	Pecetto Torinese	3.370
Nebbiuno	1.299	Pino Torinese	8.419
Paruzzaro	1.396	Pragelato	422
Premeno	738	Prali	350
San Maurizio d'Opaglio	2.814	Ribordone	118
San Pietro Mosezzo	1.674	Rosta	3.640
Santa Maria Maggiore	1.256	Rubiana	1.570
Stresa	4.636	Sauze di Cesana	153
Sauze d'Oulx	943	Argentera	98
Scarmagno	776	Entracque	881
Sestriere	797	Frabosa Soprana	1.034
Valgioie	577	Frabosa Sottana	1.192
Valprato Soana	176	Limone Piemonte	1.589
Villarbasse	2.705	Montaldo di Mondovì	651
Pontechianale	198	Alagna Valsesia	432
Roburent	627	Balocco	267
Sampeyre	1.354	Campertogno	232
Serralunga d'Alba	479	Campiglia Cervo	198
Viola	496	Caresanablot	768
Cerretto Castello	568	Belforte Monferrato	396
Cervatto	51	Coniolo	398
Formigliana	625	Ponzone	1.116
Gaglianico	3.944	Quattordio	1.922

Fonte: v. tabella 1.5

Infine vi è un consistente numero di comuni per i quali le novità introdotte hanno scarsa consistenza per la limitatezza della base imponibile ICI (in relazione sia alla scarsa quantità di immobili che a rendite catastali basse), e il contributo statale rimane quindi la principale fonte di finanziamento. Risulta assicurato un adeguamento totale o parziale del contributo statale pari al tasso di inflazione programmato. Il margine di manovra sulle entrate fiscali risulta molto ri-

dotto; al contempo gli effetti della redistribuzione in base ai parametri obiettivi del contributo statale e della perequazione della fiscalità locale assumono grande peso.

1.5. Le entrate locali in Piemonte

Confrontando i dati di consuntivo relativi ai comuni medi e grandi (oltre 8.000 abitanti, ad esclusione delle grandi città, che hanno peculiarità diverse) appartenenti a 6 grandi regioni centro-settentrionali, si nota per il Piemonte *una propensione alla fiscalità locale modesta* (il divario con le regioni meridionali risulta sempre elevato e sembra rendere ridondante il confronto). Gli indicatori complessivi di *pressione tributaria* comunale (totale procapite dei tributi), di *pressione finanziaria* (totale procapite dei tributi e delle entrate non tributarie) comunale e di *autonomia finanziaria* (peso sulle entrate correnti dei tributi e delle entrate locali non tributarie) piemontesi sono risultati nel 1992 (nei dati di consuntivo) notevolmente inferiori a quelli di Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, tabella 1.7. Anche l'indicatore di copertura delle spese di gestione corrente con le entrate locali (esclusi gli interessi, che richiedono un discorso a sé) risulta relativamente più basso: 55% contro 65% di Lombardia e Emilia e 60% nel Veneto.

Una conferma a questi dati si ha nella tabella 1.8 relativa alle riscossioni di cassa dell'universo dei comuni italiani effettuate nel 1993. Anche per le entrate locali in conto capitale (costituite da trasferimenti, relativi perlopiù ai *contributi di concessione edilizia*) il valore procapite piemontese risulta più basso di quello di Emilia, Lombardia e lievemente di quello della Toscana (questo fenomeno va attribuito alla dinamica delle nuove costruzioni, che in Piemonte è risultata ultimamente modesta).

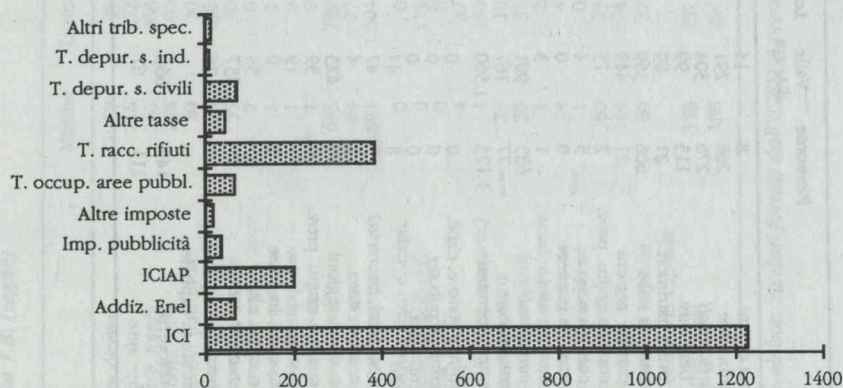
La rilevanza delle entrate tributarie suggerisce un breve approfondimento su 2 loro componenti, l'ICI e l'ICIAP, importanti la prima per la dimensione in termini di gettito, figura 1.8, e la seconda perché costituisce l'unica imposta locale generale sulle attività produttive. Peraltro si tratta di imposte destinate ad una evoluzione normativa, come già accennato.

Tabella 1.7. Le entrate locali nei comuni medio-grandi (oltre 8mila ab. escl. TO-MI-RO) in 6 regioni (dati desunti dai conti consuntivi 1992 – valori procapite in migliaia di lire)

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia	Toscana	Lazio	Totale 6 regioni
<i>Valori procapite</i>							
Iciap	51	54	57	63	46	36	53
Altre imposte	92	113	112	122	135	96	114
Tassa raccolta su	80	102	89	129	109	80	101
Altre tasse	27	22	23	29	29	16	25
Tributi speciali	30	47	70	42	40	20	44
Proventi servizi	125	230	168	270	196	118	198
Proventi dei beni	11	15	16	28	20	39	20
Altre entrate non trib.	40	61	53	102	60	4	59
Pressione tributaria	280	339	351	385	359	249	338
Pressione finanziaria	455	645	587	785	635	409	616
<i>Composizione percentuale</i>							
Iciap	11	8	10	8	7	9	9
Altre imposte	20	18	19	16	21	23	19
Tassa raccolta su	18	16	15	16	17	20	16
Altre tasse	6	3	4	4	5	4	4
Tributi speciali	7	7	12	5	6	5	7
Proventi servizi	27	36	29	34	31	29	32
Proventi dei beni	2	2	3	4	3	9	3
Altre entrate non trib.	9	10	9	13	9	0	10
	100	100	100	100	100	100	100
Autonomia tributaria	28	28	30	26	26	26	27
Autonomia finanziaria	46	54	49	52	47	44	50
Altri indicatori finanziari							
Copertura spese correnti di gestione	55	65	60	65	58	54	61
Spese correnti procapite (escl. interessi)	825	987	975	1.217	1.091	760	1.006
Interessi procapite	93	110	118	170	156	100	127

Fonte: elabor. su Corte dei Conti (1994)

Figura 1.8. I tributi comunali 1994 dei comuni piemontesi (miliardi)



Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale

Tabella 1.8. Riscossioni 1993 dei comuni italiani - valori procapite in migliaia

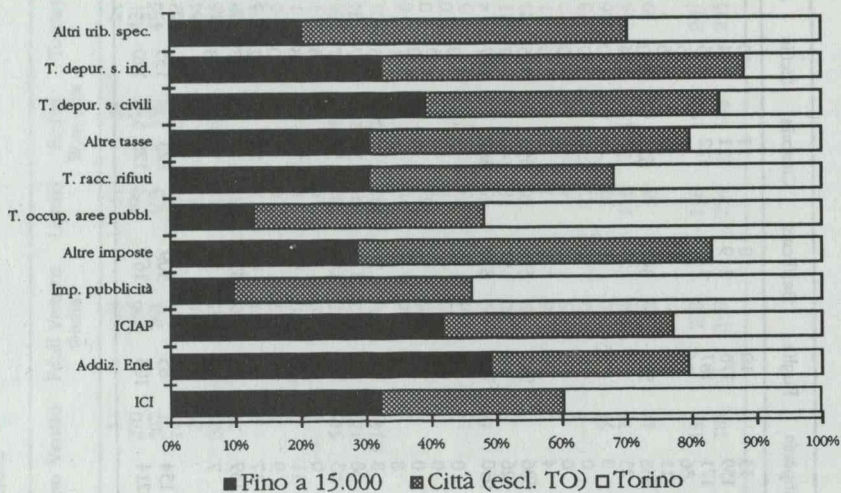
	Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	P.A. Trento	P.A. Bolzano	Veneto	Friuli Venezia Giulia	Liguria	Emilia Rom gna	Toscana Umbria	
Imposte dirette	8	14	48	23	45	37	25	14	34	24	36
Entr. trib. altre	268	291	325	184	380	270	236	390	316	431	264
Entr. trib. totali	276	304	373	207	425	307	261	403	350	456	300
Vend. beni serv.	113	99	202	121	245	143	131	132	281	362	197
Rend. prov. patrimon.	21	89	115	66	49	20	28	31	35	34	19
Trasf. corr. da stato	606	369	602	2	10	525	555	745	671	916	650
Trasf. corr. da regioni	21	449	100	338	627	20	108	31	24	38	22
Trasf. corr. da comu. prov.	2	75	2	2	18	0	11	3	3	3	1
Trasf. corr. da e.s.p.a.	5	4	0	0	2	0	2	0	6	6	0
Trasf. corr. da imprese	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Trasf. corr. da altri	1	3	2	1	1	0	0	0	0	1	1
Trasf. corr. totali	635	901	707	345	659	546	676	781	705	965	675
Altre entrate corr.	77	167	88	1.519	391	127	112	94	162	84	63
Tot. entrate correnti	1.123	1.560	1.484	2.258	1.768	1.144	1.208	1.441	1.533	1.901	1.252
Risc. entrate stato c. capit.	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
Risc. aziende pub.ser.	0	0	25	0	0	0	39	33	0	0	0
Risc. enti s.p.a.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Risc. altri	8	47	6	15	2	18	10	13	6	3	5
Risc. cred. (escl. tesoreria)	9	47	31	17	13	18	49	45	7	4	5
Trasf. c. capit. stato	13	4	7	3	1	9	20	18	14	11	8
Trasf. c. capit. regioni	16	423	11	341	322	9	89	46	18	25	80
Trasf. c. capit. comu. prov.	0	39	1	5	11	0	8	1	2	1	12
Trasf. c. capit. e. s.p.a.	4	19	4	2	2	3	5	4	3	7	1
Trasf. c. capit. imprese	3	0	11	3	4	3	2	17	10	3	6
Trasf. c. capit. altri	63	53	74	66	81	51	30	31	69	116	39
Trasf. c. capit. tot.	98	537	107	419	421	75	154	118	117	164	146
Altre entrate c. capitale	37	76	56	42	104	44	35	33	68	39	40
Tot. entrate c. capitale											
(escl. tesoreria)	145	660	195	478	539	137	238	196	191	207	192
Prestiti	111	67	189	160	267	181	139	254	163	235	186

Tabella 1.8. (segue)

	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Imposte dirette	50	95	9	3	13	10	10	11	10	6
Entr. trib. altre	216	272	195	167	159	176	119	111	134	160
Entr. trib. totali	266	368	205	170	171	187	129	122	145	166
Vend. beni serv.	258	90	141	122	36	26	59	49	35	61
Rend. prov. patrimon.	20	30	15	22	11	7	13	10	6	27
Trasf. corr. da stato	633	698	553	551	658	539	592	626	530	519
Trasf. corr. da regioni	55	40	31	75	23	8	27	30	234	376
Trasf. corr. da comu. prov.	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Trasf. corr. da e.s.p.a.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasf. corr. da imprese	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Trasf. corr. da altri	1	0	0	0	4	0	0	1	0	0
Trasf. corr. totali	693	739	587	627	686	548	619	658	765	899
Altre entrate corr.	64	77	31	31	26	14	57	49	37	19
Tot. entrate correnti	1.301	1.304	979	972	930	782	879	888	987	1.172
Risc. entrate stato c. capit.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Risc. aziende pub.ser.	0	113	1	0	0	0	0	0	3	0
Risc. enti s.p.a.	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0
Risc. altri	4	37	4	0	8	1	17	2	1	14
Risc. cred. (escl. tesoreria)	4	150	7	0	8	1	20	2	5	15
Trasf. c. capit. stato	13	10	52	93	68	21	171	34	17	38
Trasf. c. capit. regioni	35	35	66	127	33	20	184	51	77	125
Trasf. c. capit. comu. prov.	1	2	6	1	0	0	12	2	3	4
Trasf. c. capit. e.s.p.a.	4	4	8	66	11	3	59	14	8	42
Trasf. c. capit. imprese	1	0	1	1	9	0	2	0	0	0
Trasf. c. capit. altri	60	23	31	29	17	30	45	15	22	42
Trasf. c. capit. tot.	114	74	163	318	139	75	474	117	127	252
Altre entrate c. capitale	60	27	20	14	7	10	16	5	3	19
Totale entrate c. capitale (escl. tesoreria)	178	251	190	333	154	85	509	123	135	286
Prestiti	158	294	144	99	214	105	167	126	120	75

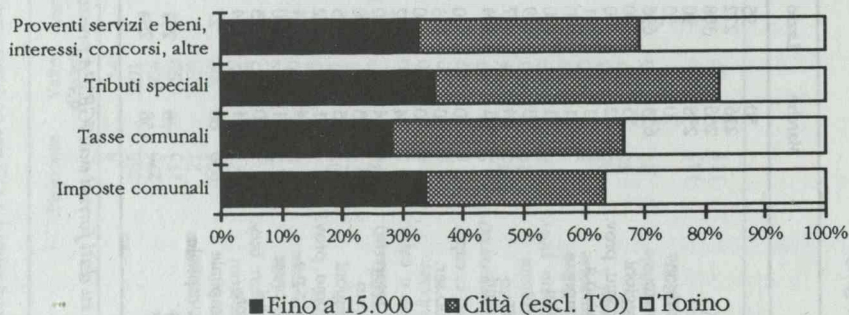
Fonte: elabor. su dati forniti dall'IGESPA presso la RGS

Figura 1.9. Ripartizione del gettito dei tributi comunali 1994 per tipo di comune



Fonte: v. figura 1.8

Figura 1.10. Ripartizione del gettito delle entrate locali comunali 1994 per tipo di comune



Fonte: v. figura 1.8

a) L'ICI

Va subito detto che, nonostante sia il perno del nuovo sistema di finanziamento, i comuni hanno per il momento un potere molto limitato nella sua gestione. Oggi esercitano un potere discrezionale esclusivamente stabilendo l'aliquota d'imposta e la detrazione per la prima casa.

Ricordiamo che l'imponibile ICI si determina *capitalizzando la rendita catastale* delle *unità immobiliari* classificate in base alla destinazione d'uso (abitazioni, collegi e convitti, magazzini e depositi, opifici, alberghi, teatri, banche; uffici e studi privati, negozi e botteghe). Questa operazione si effettua moltiplicando la rendita catastale di ogni unità immobiliare per i coefficienti fissati a livello nazionale in relazione alla destinazione d'uso: 100 per le abitazioni; 50 per uffici; 34 per negozi e botteghe. Al valore imponibile dell'immobile si applica l'aliquota d'imposta scelta dal comune. In Piemonte le unità immobiliari soggette all'ICI sono costituite da: 972.000 case situate in aree urbane; 591.000 a case situate in aree montane; 516.000 case situate in aree non urbane di collina e pianura. Inoltre sono soggetti all'ICI gli immobili (negozi, magazzini, officine) utilizzati da 140.000 unità locali nel settore del commercio e pubblici esercizi nonché la consistenza fondiaria di maggior pregio (gli estimi fondiari sono stati oggetto di una recente e consistente rivalutazione). Sono contribuenti i *proprietari* delle unità immobiliari.

La principale fonte di differenza tra i comuni, consiste nei differenti valori delle *rendite catastali*. È possibile darne conto attraverso una analisi della distribuzione del gettito ICI, la quale tuttavia deve tener conto di:

- una ineguale distribuzione della base imponibile (determinata dal numero di unità immobiliari e dalle rendite catastali in vigore) talvolta indipendente dalla distribuzione dei residenti, accoppiata ad un ineguale livello delle rendite catastali nei vari comuni; i due fattori assieme comportano una distribuzione diseguale del *potenziale fiscale* nei comuni;
- un ineguale *sforzo fiscale* cui sono soggetti i contribuenti nei vari comuni, derivante dalla diversa aliquota d'imposta stabilita nei comuni e dalla diversa detrazione per l'abitazione principale. Peraltro lo sforzo fiscale così definito sembra potersi collegare con la distribuzione, in ogni comune, del *carico fiscale* derivante dall'ICI tra le

tre grandi categorie di contribuenti: proprietari residenti; proprietari non residenti; proprietari degli immobili strumentali ad attività produttive.

La tavola 1 rappresenta la distribuzione del *potenziale fiscale unitario* dell'ICI. Si tratta del gettito standardizzato, cioè calcolato con aliquota base (4 per mille) e detrazione per 1^a casa omogenea, rapportato al numero di unità immobiliari presenti nel comune (n° di case Istat + alcune categorie delle unità locali Istat).

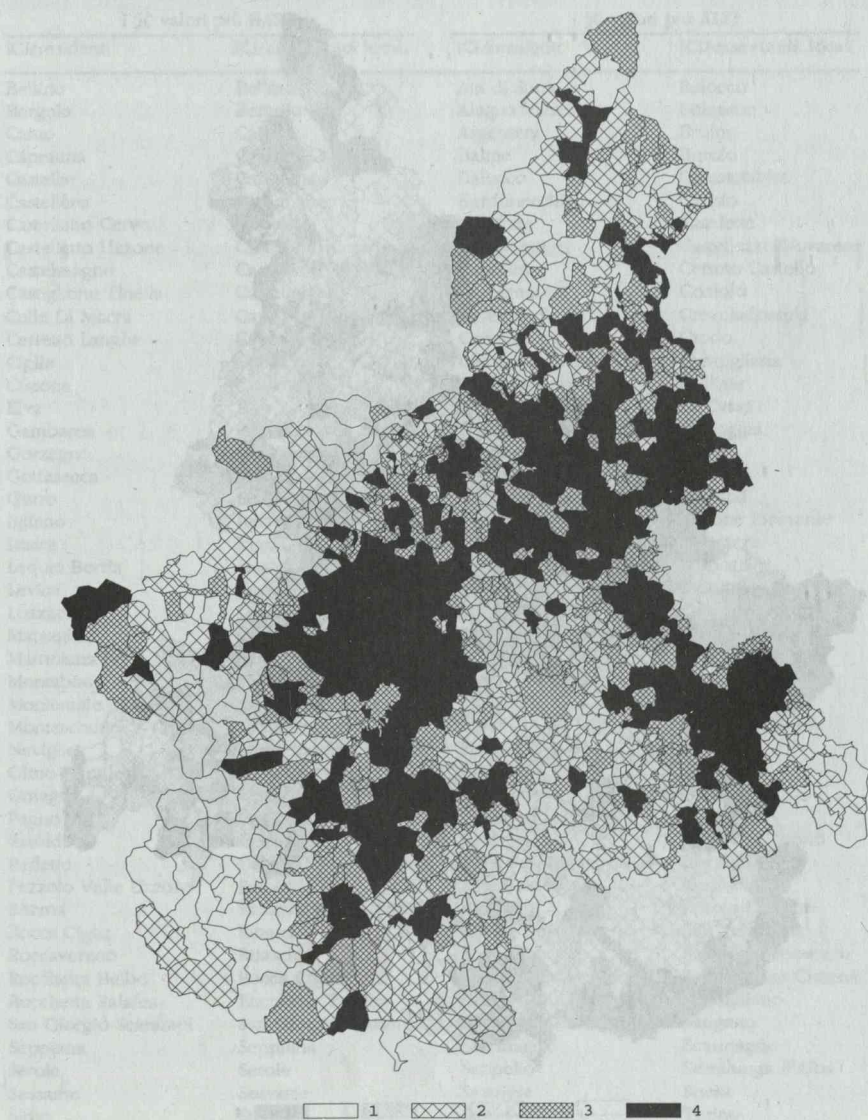
La tavola mostra come il gettito rapportato al numero di case (calcolato con aliquota costante del 4 per mille e detrazione omogenea) sia più elevato nelle aree a connotazione urbana, o in comuni con alta presenza di costruzioni recenti di pregio.

Tabella 1.9. La variabilità del gettito unitario ICI

		ICI/residenti	ICI/case	ICI/case+UL
Comuni montani	Classi di popolazione			
	0-500	286	137	129
	500-1.000	308	194	181
	1.000-3.000	255	270	241
	3.000-10.000	224	347	302
Comuni di collina	più 10.000	183	401	341
	0-500	106	143	131
	500-1.000	147	243	214
	1.000-3.000	164	315	272
	3.000-10.000	172	386	331
Comuni di pianura	più 10.000	218	509	429
	0-500	235	453	404
	500-1.000	221	480	406
	1.000-3.000	173	386	327
	3.000-10.000	166	404	346
Tutti i comuni	più 10.000	214	546	468
	media	194	286	250
	max	4.160	3.215	2.717
	min	7	4	4
Comuni per provincia	CV	1.150	0,821	0,788
	TO	240	349	307
	VC	248	369	319
	NO	210	333	289
	CN	153	193	167
	AT	98	155	137
	AL	172	270	240

Fonte: elaboraz. Ires su dati Decr. Min. 16/2/1994 pubbl. nel Suppl. Ord. n. 111 alla G.U. del 6/8/1994 e su dati Istat

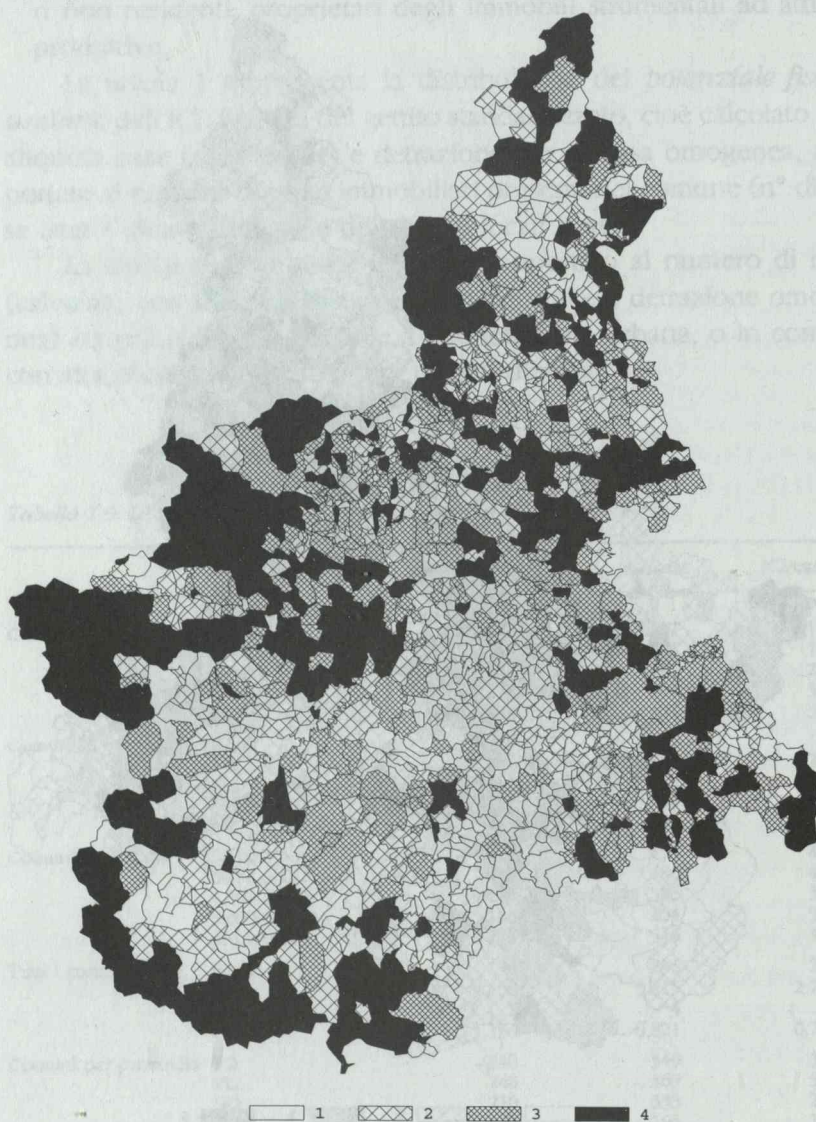
Tavola 1. Potenziale ICI per unità imponibile nel 1994



Legenda: 1 = valori bassi; 2 = valori medio-bassi; 3 = valori medio-alti; 4 = valori alti

Fonte: vedi tabella 1.9

Tavola 2. Potenziale ICI pro capite nel 1994



Legenda: 1 = valori bassi; 2 = valori medio-bassi; 3 = valori medio-alti; 4 = valori alti

Fonte: vedi tabella 1.9

Tabella 1.10. ICI: valori estremi

i 50 valori più BASSI		i 50 valori più ALTI	
ICI/residenti	ICI/case+unità locali	ICI/residenti	ICI/case+unità locali
Bellino	Bellino	Ala di Stura	Balocco
Bergolo	Bergolo	Alagna Valsesia	Beinasco
Camo	Camo	Argentera	Bruino
Caprauna	Canosio	Balme	Burolo
Castellar	Caprauna	Balocco	Caresanablot
Castellero	Cartignano	Bardonecchia	Carisio
Castelletto Cervo	Castellar	Belgirate	Caselle
Castelletto Uzzone	Castelletto Cervo	Campertogno	Castellazzo Novarese
Castelmagno	Castelletto Uzzone	Cantoira	Cerreto Castello
Castiglione Tinella	Castelmagno	Caresanablot	Coniolo
Celle Di Macra	Cavaglio Spocchia	Ceresole Reale	Crevoladossola
Cerretto Langhe	Celle Di Macra	Cervatto	Crodo
Ciglie	Ciglie	Cesana Torinese	Formigliana
Cisone	Cisone	Chialamberto	Galliate
Elva	Elva	Claviere	La Cassa
Gambasca	Falmenta	Crodo	La Loggia
Gorzegno	Gambasca	Entracque	Lenta
Gottasecca	Gorzegno	Frabosa Sottana	Lerma
Gurro	Gottasecca	Gignese	Lignana
Igliano	Igliano	Groscavallo	Limone Piemonte
Isasca	Ingria	Intragna	Massazza
Lequio Berria	Isasca	Lerma	Moncalieri
Levice	Levice	Limone Piemonte	Mondovì
Loazzolo	Loazzolo	Macugnaga	Orta San Giulio
Marsaglia	Macra	Mollia	Osasio
Martiniana Po	Marmora	Osasio	Pecetto Torinese
Montabone	Marsaglia	Oulx	Pianezza
Montemale di Cuneo	Massello	Pila	Pino Torinese
Montescheno	Melle	Piode	Piobesi Torinese
Neviglie	Montemale Di Cuneo	Pontechianale	Prarolo
Olmo Gentile	Neviglie	Pragelato	Quaregna
Omegna	Olmo Gentile	Prali	Quattordio
Pagno	Omegna	Premeno	Recetto
Paroldo	Oncino	Recetto	Rivalta di Torino
Perletto	Ostana	Rima San Giuseppe	Rivoli
Pezzolo Valle Uzzone	Paroldo	Riva Valdobbia	Ronsecco
Rittana	Pezzolo Valle Uzzone	Roburent	Roreto Chisone
Rocca Ciglie	Rittana	Roreto Chisone	Sali Vercellese
Roccaverano	Roaschia	Rosazza	San Pietro Mosezzo
Rocchetta Belbo	Rocca Ciglie	Santa Maria Maggiore	San Raffaele Cimena
Rocchetta Palafea	Rocchetta Palafea	Sauze d'Oulx	Sandigliano
San Giorgio Scarampi	San Giorgio Scarampi	Sauze Di Cesana	Sangano
Seppiana	Seppiana	Scarmagno	Scarmagno
Serole	Serole	Scopello	Serralunga d'Alba
Sessame	Sessame	Sestriere	Stresa
Sinio	Stroppa	Stresa	Torino
Somano	Torresina	Valprato Soana	Valdengo
Torresina	Trezzo Tinella	Verrone	Verrone
Trezzo Tinella	Viganella	Viola	Villarbasce

Fonte: vedi tabella 1.9

Un'altra fonte di differenza dei gettiti deriva dalla presenza di grandi *stabilimenti industriali* oppure di un elevato numero di unità produttive locali che esercitano la propria attività in beni immobiliari soggetti all'ICI diversi dalle case (negozi, officine, laboratori, terreni). Infine le differenze derivanti dalla diversa rilevanza del *turismo* nei comuni, per la diversa consistenza di abitazioni dei non residenti; in questi casi il gettito dovuto all'ICI può assumere un'importanza considerevole nei bilanci comunali, e rapportato al numero di residenti risultare in valori molto alti. Peraltro la presenza turistica non comporta necessariamente anche un più elevato gettito unitario rapportato al numero di case.

Il valore del *gettito unitario per unità immobiliare* (n. di case + n. di unità locali Istat) medio è di 250.000 lire per l'insieme dei comuni piemontesi, tabella 1.9, ma varia dalle 130-210.000 lire nei comuni montani e collinari con meno di mille abitanti alle 468.000 lire nei comuni medi e grandi. La sua distribuzione risulta molto concentrata: per la metà dei comuni piemontesi lo stesso valore oscilla tra le 137 e le 321.000 lire; se si sale all'80% dei comuni piemontesi il gettito unitario oscilla tra 80.000 e 433.000 lire e per il restante 20% di comuni i valori sono inferiori alle 80.000 lire, oppure costituiscono estremi superiori che oscillano dalle 433.000 lire a 3,2 milioni per unità. La tabella 1.10 fornisce l'elenco dei 100 comuni con valori estremi, più bassi o più alti.

La valutazione delle differenze di gettito in rapporto ai residenti (*gettito procapite*) può avere senso in comparazioni interregionali oppure in comparazioni tra comuni omogenei (tra città, tra comuni turistici); appare invece di scarsa utilità nel confronto tra comuni nel loro insieme, come è dimostrato dalla tavola 2. Gli alti valori presenti in molti comuni turistici vanno infatti attribuiti esclusivamente all'esiguità del denominatore (la popolazione residente).

b) L'ICIAP

Ricordiamo che sono soggetti contribuenti tutti i soggetti che svolgono *attività professionali e imprenditoriali*, indipendentemente dalla forma giuridica adottata; la legge adotta la presunzione che tut-

ti coloro in possesso di numero di partita Iva svolgono attività produttive da assoggettare all'imposta.

In Piemonte i *contribuenti ICIAP* sono costituiti da: 124.000 unità locali nel settore del commercio e pubblici esercizi; 12.000 liberi professionisti; 36.000 unità locali nel settore dei servizi alla persona o alle imprese.

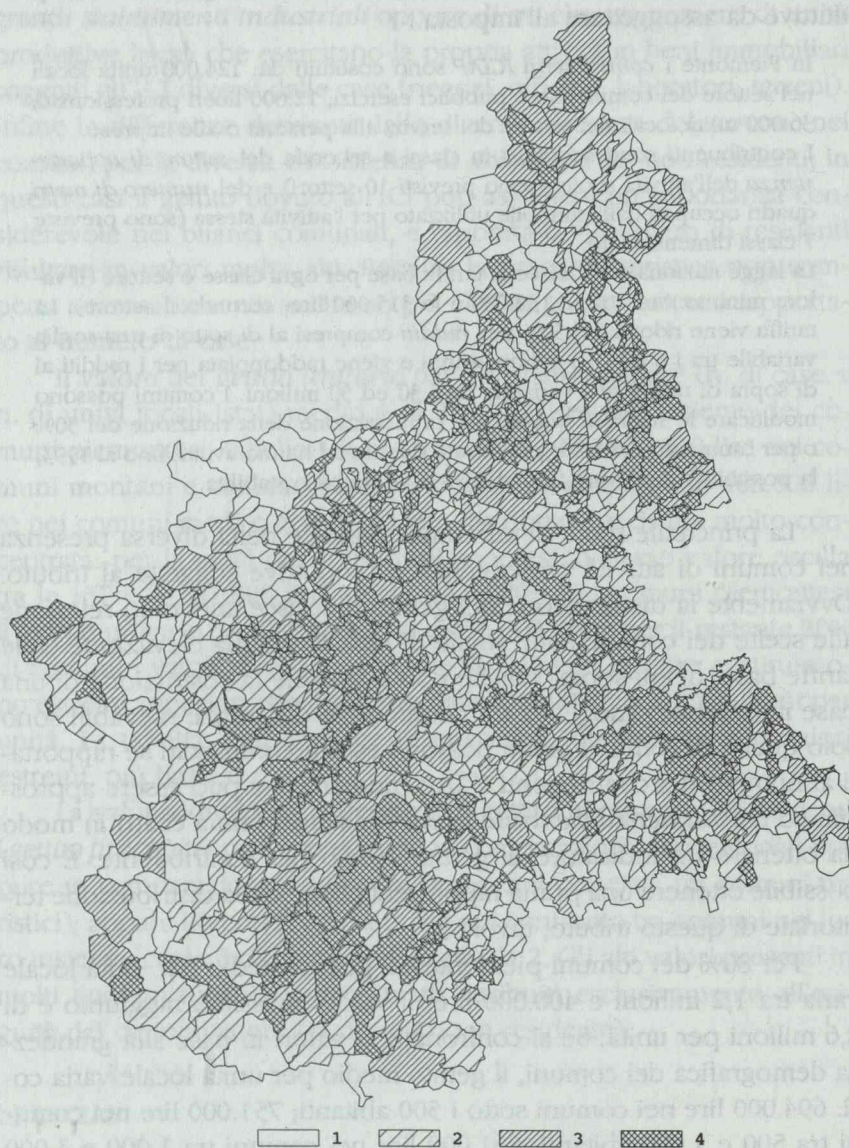
I contribuenti sono suddivisi in classi a seconda del *settore di appartenenza* dell'attività svolta (sono previsti 10 settori) e del *numero di metri quadri* occupati dall'immobile utilizzato per l'attività stessa (sono previste 7 classi dimensionali).

La legge nazionale stabilisce la tariffa base per ogni classe e settore (il valore minimo varia tra le 135.000 e le 315.000 lire, secondo il settore). La tariffa viene ridotta del 50% per *redditi* compresi al di sotto di una soglia variabile tra i 6 ed i 12 milioni annui e viene raddoppiata per i redditi al di sopra di una soglia variabile tra i 30 ed 50 milioni. I comuni possono modificare le *soglie di reddito* per l'applicazione della riduzione del 50% o per l'aumento del 100% del tributo dovuto ed hanno avuto, fino al 1993, la possibilità di elevare fino al 25% la tariffa base stabilita.

La principale fonte di differenza consiste nella diversa presenza nei comuni di attività professionali e produttive soggette al tributo. Ovviamente la distribuzione del gettito differisce ancora in relazione alle scelte dei comuni sulle soglie di reddito e sulla elevazione delle tariffe base, di cui sopra. Poiché non è agevole la costruzione di una base imponibile omogenea tra i comuni, le differenze rilevabili sono solo quelle di *gettito*. I gettiti possono essere confrontati se rapportati al numero dei contribuenti ICIAP (numero che può essere approssimato dal *numero delle unità locali* dei settori prima citati) in modo da ottenere un indicatore di gettito medio per contribuente. È così possibile ottenere una prima rappresentazione della distribuzione territoriale di questo tributo, tavola 3.

Per 80% dei comuni piemontesi il gettito medio per unità locale varia tra 1,2 milioni e 400.000 lire; il valore massimo raggiunto è di 2,6 milioni per unità. Se si confrontano i valori in base alla grandezza demografica dei comuni, il gettito medio per unità locale varia così: 694.000 lire nei comuni sotto i 500 abitanti; 751.000 lire nei comuni tra 500 e 1.000 abitanti; 861.000 lire nei comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti; 1 milione nei comuni tra 3.000 e 15.000 abitanti; 1,1 milioni nei città con più di 15.000 abitanti (escluso il capoluogo dove l'indicatore vale 1,0 milioni). La tavola 3 mostra la distribuzione territoria-

Tavola 3. Gettito Iciap per unità locale (dati di preventivo 1994)



Legenda: 1 = valori bassi; 2 = valori medio-bassi; 3 = valori medio-alti; 4 = valori alti

Fonte: elabor. IRES su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale e su dati ISTAT

le di questo indicatore: nei comuni di pianura, medi e grandi, si registrano i valori maggiori, in analogia a quanto avviene per l'ICI (tabella 1.11). Infatti il gettito unitario risulta correlato positivamente con la dimensione demografica, con il peso del settore dei servizi (espresso dal numero di addetti per 100 residenti), con il reddito imponibile procapite, con la presenza di stabilimenti industriali (espressa sia dal numero di addetti per 100 residenti, sia dal consumo elettrico effettuato da grandi utenze non domestiche rapportato ai residenti), con il reddito imponibile procapite.

c) Aspetti territoriali dell'ICI e dell'ICIAP

Un aspetto interessante è fornito dall'analisi territoriale della distribuzione dei gettiti unitari delle due imposte viste, utilizzando le 49 subaree piemontesi definite dalle aree circoscrizionali per l'impiego, cioè bacini che autocontengono la gran parte delle proprie domanda e offerta di lavoro. Nelle aree dove il potenziale tributario risulta maggiore (cioè con i valori relativamente più elevati dei gettiti unitari dell'ICI e dell'ICIAP) sembra emergere una relativa specializzazione: nelle aree a forte caratterizzazione urbana o che gravitano sul capoluogo (le circoscrizioni di Torino, Rivoli, Ciriè Lanzo, Settimo, Moncalieri, Biella, Santhià) risultano decisivi i tributi di origine residenziale e immobiliare; nelle altre circoscrizioni a minor caratterizzazione urbana ma a forte sviluppo economico è relativamente maggiore l'influenza del gettito ICIAP (le circoscrizioni di Carmagnola, Domodossola, Omegna, Borgomanero, Gattinara, Cossato, Cuneo, Bra, Alba, Saluzzo).

Più in generale si può affermare che l'indice di autonomia tributaria presenta una distribuzione tra gruppi di comuni e tra aree caratterizzata. L'indice cresce nettamente: al crescere della dimensione dei comuni; nel passaggio dalla collina, alla montagna, alla pianura; con l'appartenenza all'area metropolitana; al crescere della caratteristica urbana o industriali dei comuni. L'indice risulta elevato nei bacini a forte fruizione turistica e in quelle aree con una rilevante presenza di attività economiche (nel biellese, nel novese, nel saluzzese). L'indice

risulta invece relativamente basso nei comuni più poveri di materia imponibile come nelle valli cuneesi, nell'Ossola, nell'alto Canavese, nelle Langhe, nell'Astigiano.

Per quanto riguarda l'indice di autonomia finanziaria le sue caratteristiche ricalcano quelle precedenti. Peraltro le entrate extratributarie elevate in molti comuni montani compensano parzialmente il gettito tributario scarso degli stessi. Le aree dove l'indice risulta relativamente più basso risultano soprattutto quelle delle Langhe, del basso Monferrato, del Tortonese.

Tabella 1.11. La variabilità degli indici di autonomia tributaria (1)

	Autonomia finanziaria 1994	Autonomia tributaria 1994	Gettito ICI (2) procapite	Gettito ICIAP procapite	Gettito taxa RSO procapite	Rapporto tra gettito ICIAP e gettito ICI	Gettito ICI standard per unità immobiliare (x 000)
	(%)	(%)	(x 000)	(x 000)	(x 000)	(%)	(x 000)
Comuni per classe demografica							
0-500	48	28	219	30	82	22	161
500-1.000	53	34	225	38	65	23	252
1.000-2.000	58	40	204	43	56	25	283
2-3.000	60	43	196	48	54	27	313
3-5.000	63	44	215	46	61	25	336
5-10.000	64	45	206	46	64	24	358
10-15.000	67	51	236	55	74	24	448
15-30.000	65	48	263	54	91	20	460
+30.000	63	45	237	48	103	20	479
Torino	56	43	487	46	121	9	700
33 comuni dell'area metropolitana	68	52	252	44	82	17	501
Altri comuni	55	36	215	39	68	24	253
Comuni di pianura	60	41	204	44	56	24	392
Comuni di collina	51	34	170	37	57	25	238
Comuni di montagna	58	36	302	40	96	20	192

(1) dati di preventivo 1994

(2) ICI al 4‰

Fonte: elabor. Ires su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale; v. anche tabella 1.9

L'autonomia finanziaria dei comuni 30 anni prima

Si riportano i dati relativi al 1960, quando il finanziamento dei comuni era costituito soprattutto dall'imposta di famiglia e dell'imposta comunale sui consumi.

Entrate e spese nel 1960

Comuni per classi di ampiezza demografica	Imposte sul reddito e sul patrimonio	Imposte sui consumi	Totale entrate correnti	Totale spese correnti	Spese per investimenti in opere pubbliche; mobili; macchine e attrezzature
Torino	10.484	8.305	29.454	30.360	6.619
Da 30.000 a 100.000 abitanti	7.314	6.114	18.867	17.833	4.209
Da 10.000 a 30.000 abitanti	5.747	4.681	14.629	11.785	4.328
Da 5.000 a 10.000 abitanti	4.218	3.251	10.840	8.514	3.962
Fino a 5.000 abitanti	4.204	2.298	11.016	9.031	3.570
Piemonte	6.359	4.683	17.039	14.938	4.554

Fonte: IRES, Rapporto dell'Ires per il piano di sviluppo del Piemonte, 1967

Capitolo II

Il finanziamento degli investimenti

La *distinzione* tra attività ordinaria e attività di investimento non è netta. Ad esempio vi sono molte iniziative a carattere straordinario che costituiscono un investimento per l'ente (ad esempio iniziative di formazione del personale) ma che comportano spese classificabili come correnti; al contrario vi sono oneri di tipo gestionale (quali i deficit di gestione di una azienda municipalizzata) che vengono coperti anche attraverso trasferimenti in conto capitale.

È però possibile aggirare la difficoltà concettuale se ci si concentra sulla categoria contabile degli *investimenti diretti*, cioè quelle spese legate all'approntamento di infrastrutture ed opere pubbliche, costituite da beni immobili e da beni mobili e attrezzature; le spese per investimenti diretti costituiscono il 95% delle spese in conto capitale dei comuni piemontesi.

Gli investimenti dei comuni hanno comunque aspetti che richiedono una trattazione separata rispetto all'attività ordinaria. In primo luogo la *rilevanza economica*: nell'ambito del settore pubblico i comuni costituiscono il principale soggetto istituzionale, in termini di spesa erogata, che compie investimenti in opere pubbliche.

L'altro aspetto è la *natura straordinaria* della spesa, che richiede proprie modalità di analisi dei dati. Per questa ragione la spesa di investimento assume una estrema variabilità sia tra comuni simili, sia nel corso degli anni per un medesimo comune: in relazione alla va-

riabilità nel tempo e sul territorio dei fabbisogni infrastrutturali, ma anche in relazione a scelte degli enti di natura diversa (ad esempio riconducibili al ciclo elettorale della spesa pubblica) oppure a fattori esterni come la politica e la disponibilità creditizia per il finanziamento degli investimenti locali. La straordinarietà della spesa si riflette in una rilevanza diversa del fattore tempo quando si osservano le politiche di investimento. La distribuzione della spesa può svolgersi su più anni; dal punto di vista contabile non vi è coincidenza tra l'esercizio in cui viene deciso un investimento, quello in cui viene accertata la disponibilità del finanziamento e quello in cui viene effettivamente realizzata, e quindi pagata, l'opera; infine per molti interventi risulta possibile e si verifica un rinvio della spesa di esercizio in esercizio.

Queste considerazioni impongono, per la descrizione dell'attività di investimento dei comuni, l'*impiego di serie storiche*. Non pare opportuno l'utilizzo di deflatori in questa sede per due motivi: per la limitatezza della serie impiegate (10 anni); perché vi è comunque arbitrarietà a deflazionare su base annua dei valori che non hanno un riferimento temporale ben preciso, come si è detto sopra.

Le serie utilizzate nel capitolo coprono quello che può considerarsi l'ultimo *ciclo degli investimenti* comunali, definito con riferimento all'evoluzione della politica statale di sostegno all'investimento locale.

Il ciclo precedente a questo inizia nel biennio 1977-78 con i provvedimenti di risanamento finanziario degli enti locali e termina con il 1985. Fino al 1986 il sistema di finanziamento degli investimenti si è basato su un costo quasi nullo dell'indebitamento dei comuni, attraverso il finanziamento a carico dello stato dell'intero ammortamento dei mutui, distribuito in relazione alle richieste provenienti dagli enti. Ciò ha favorito di fatto quelli più intraprendenti e con maggiore capacità tecnico progettuale. La tabella 2.1 mostra il forte differenziale tra ambiti regionali nelle politiche di investimento seguite. Il maggior indebitamento risultante nelle regioni del centro va attribuito proprio a mutui contratti precedentemente al 1986, che risultano ancora in ammortamento.

Tabella 2.1. Differenze regionali negli investimenti dei comuni

	Rapporto tra interessi per mutui ed entrate correnti (*)	Debito residuo al 1/1/1993 (miliardi)	Debito residuo procapite (000)
Piemonte	0,19	4.511	1.051,4
Valle d'Aosta	0,06	75	649,9
Lombardia	0,23	12.132	1.373,8
Trentino	0,31	932	1.050,8
Veneto	0,12	4.512	1.034,1
Friuli Venezia-Giulia	0,18	1.291	1.081,7
Liguria	0,27	2.962	1.775,7
Emilia-Romagna	0,15	5.313	1.362,6
Toscana	0,14	4.166	1.186,9
Umbria	0,08	823	1.023,6
Marche	0,12	1.780	1.246,8
Lazio	0,16	7.338	1.458,5
Abruzzo	0,12	1.246	1.001,9
Molise	0,09	302	921,0
Campania	0,07	4.155	743,3
Puglia	0,18	3.073	770,9
Basilicata	0,13	587	968,7
Calabria	0,12	1.824	895,1
Sicilia	0,09	3.233	651,6
Sardegna	0,11	1.315	803,0
ITALIA	0,16	61.575	1.091,5

(*): si tratta del rapporto tra interessi per mutui dovuti, al netto di contributi, e accertamenti di entrate correnti relativi al penultimo anno precedente, rapporto che non può superare il 25%.

Fonte: per il debito residuo: RGS, 1993 "Il credito destinato agli enti locali"; per il peso degli interessi: elaboraz. su dati RGS (1993) e Istat

Il ciclo successivo, descritto nel paragrafo seguente, può dirsi in chiusura perché negli ultimi anni sono state introdotte *novità importanti* destinate a mutare la politica degli investimenti comunali.

2.1. La politica nazionale di sostegno degli investimenti: dal 1986 al 1993

Il mutuo passivo costituisce la principale modalità usata dai comuni per reprimere le risorse per far fronte alle proprie decisioni di investimento. Nel periodo considerato l'accensione di mutui è stata sostenuta dallo stato attraverso la fissazione preordinata dei tassi passi-

vi che devono venir applicati ai mutui concessi agli enti locali. Il sostegno all'investimento derivava inoltre dalla partecipazione dello stato agli oneri relativi agli investimenti locali, attraverso contributi sulle rate di ammortamento dei mutui (accesi soprattutto presso la Cassa Depositi e Prestiti). Dal 1986 tale partecipazione dello stato è stata regolata attraverso l'istituzione annuale di un fondo organico, disponibile agli enti nel limite di una quota capitaria fissa di contributo sulle rate di ammortamento per i nuovi mutui accessi. La quota, stabilita ogni anno, era aumentata con scaglioni di risorse aggiuntive per le classi di dimensione demografica inferiore; i contributi stanziati rimanevano disponibili per due anni (per un triennio, dal 1991). I contributi erano erogati per tutta la durata di ammortamento del mutuo (generalmente venti anni).

Il fondo nazionale disponibile ogni anno per i contributi ai comuni sulle rate di ammortamento dei nuovi mutui accessi è però diminuito fortemente: dai 935 miliardi del 1986 si è passati ai 199 miliardi del 1992, mentre nel 1993 erano disponibili solo più le quote dei fondi precedenti, dal 1988 al 1992, non utilizzate. Tali quote rimarranno disponibili fino al 1995.

Gli enti locali hanno però potuto ricorrere anche ad un'altra modalità di sostegno, il finanziamento speciale, che riguarda un vasto insieme di provvedimenti settoriali. (Se ne citano solo alcuni: quelli per la costruzione di impianti sportivi e infrastrutture connesse ai Mondiali del 1990; quelli per l'edilizia giudiziaria; quelli per la metanizzazione dei comuni montani; quelli per la costruzione di linee metropolitane; quelli per l'edilizia scolastica; quello, recente, per l'informatizzazione degli enti locali.) I meccanismi di sostegno statale impiegati sono diversi: dal rimborso totale degli oneri di ammortamento dei mutui per i comuni sotto i 5.000 abitanti, al finanziamento totale o parziale di opere e di oneri pregressi, come le indennità di esproprio, al finanziamento totale o parziale di interventi specifici nelle aree più urbanizzate. Questa modalità di sostegno ha accresciuto il proprio peso nel finanziamento degli investimenti locali.

Tavola 4. Propensione di investimento (rapporto tra contributo statale 1993 per ammortamento mutui e contributo statale 1993 complessivo)



Legenda: 1 = valori bassi; 2 = valori medio-bassi; 3 = valori medio-alti; 4 = valori alti

Fonte: elaboraz. Ires su dati Ancitel

È opinione condivisa da molti che le politiche di sostegno degli investimenti locali siano risultate carenti sotto molti aspetti. Il sostegno ordinario ha limitato l'investimento nelle grandi città: il contributo erariale è basato sulla quota fissa procapite, uguale per tutti i comuni superiori a 20.000 abitanti, quota che si è progressivamente ridotta nel decennio (dalle 14.000 procapite per i mutui accesi nel 1986 alle 1.743 lire per i mutui accesi nel 1992). Il finanziamento speciale è stato invece giudicato troppo settoriale e episodico, ad esempio per poter costituire un correttivo adeguato a sviluppare politiche urbane più efficaci (Ires, 1992). Al contempo il sostegno ordinario è rimasto più generoso per i piccoli comuni (dalle 19.000 procapite per i mutui accesi nel 1986 alle 7.541 lire per i mutui accesi nel 1992, per i centri con meno di 20.000 abitanti, con maggiorazioni fisse per i comuni più piccoli); associato ai finanziamenti speciali come quelli "a tasso zero" (mutui concessi ai comuni inferiori ai 5.000 abitanti a totale ammortamento da parte dello stato) ha portato ad una elevata frammentazione delle decisioni di investimento, senza alcun legame con istanze programmatiche dei livelli superiori di governo. La tavola 4 indica il livello raggiunto, in ogni comune dal rapporto tra contributi statali per l'ammortamento dei mutui e insieme dei trasferimenti statali ai comuni. L'elevatezza del rapporto può essere considerata come una maggior propensione del comune ad avvalersi del contributo statale e ad investire. Una maggior propensione pare riguardare proprio molti comuni piccoli (comuni montani senza forte carattere turistico, comuni langaroli e del monferrato, comuni del canavesano).

2.2. La finanza degli investimenti comunali in Piemonte

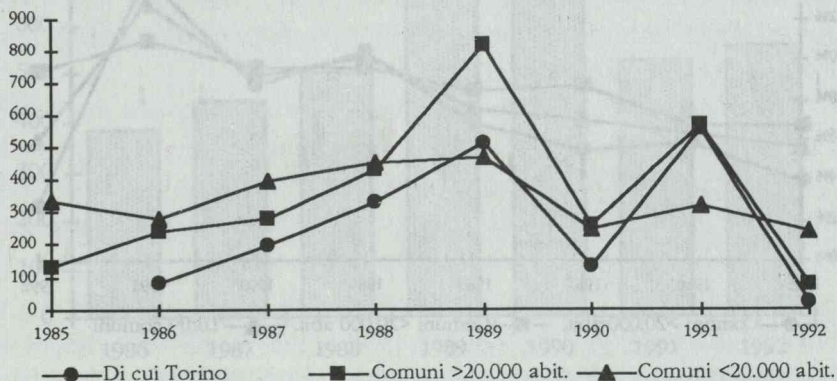
Le fonti finanziarie disponibili per questa destinazione sono costituite, oltre che dai *mutui*, da *trasferimenti* di capitali provenienti in larga misura da privati (i contributi per le concessioni edilizie) e da proventi derivanti da *alienazioni di beni*, la cui importanza è crescente nei bilanci comunali.

a) L'accensione di mutui

La figura 2.1 mostra l'andamento per tutti i mutui accesi, espressi in termini nominali: i picchi del 1989 e del 1991 fanno riferimento a mutui concessi al capoluogo a seguito di legislazione speciale (si tratta di concessioni: il pagamento è avvenuto nel 1992). Interessante notare la quota piemontese dei mutui accesi complessivamente dai comuni italiani: emerge il ruolo dei comuni inferiori ai 20.000 abitanti, che hanno accresciuto il loro peso rispetto ai comuni analoghi italiani, figure 2.2 e 2.3.

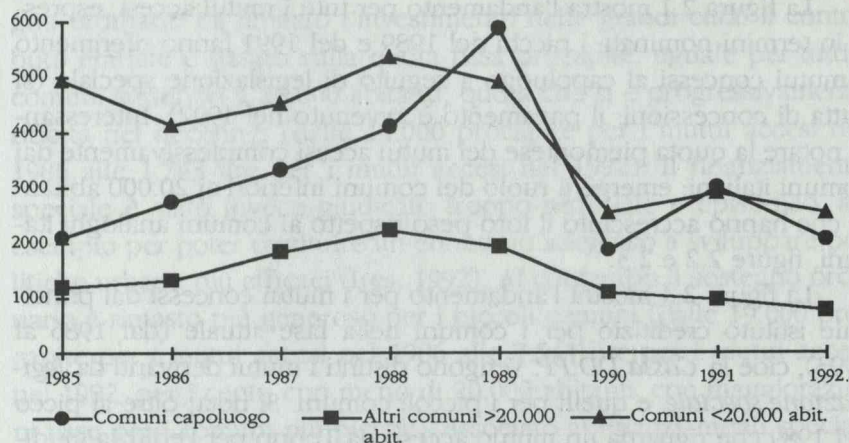
La figura 2.4 mostra l'andamento per i mutui concessi dal principale istituto creditizio per i comuni nella fase attuale (dal 1986 al 1993), cioè la *Cassa DD.PP.* Vengono distinti i mutui derivanti da *legislazione speciale*, e quelli per i piccoli comuni. Si nota, oltre al picco del 1989 che riguarda un mutuo acceso da Torino per l'edilizia giudiziaria, la costanza in termini nominali dell'investimento dei comuni minori. In precedenza il ruolo della Cassa era paritetico con quello degli Istituti speciali di credito (cfr. la *Relazione Ires* relativa al 1990). Ciò è confermato anche dalla distribuzione del debito residuo, ancora in ammortamento, tabella 2.2. Questa tabella evidenzia anche le diversità nelle condizioni relative agli oneri di servizio del debito.

Figura 2.1. Dinamica dei mutui concessi ai comuni piemontesi



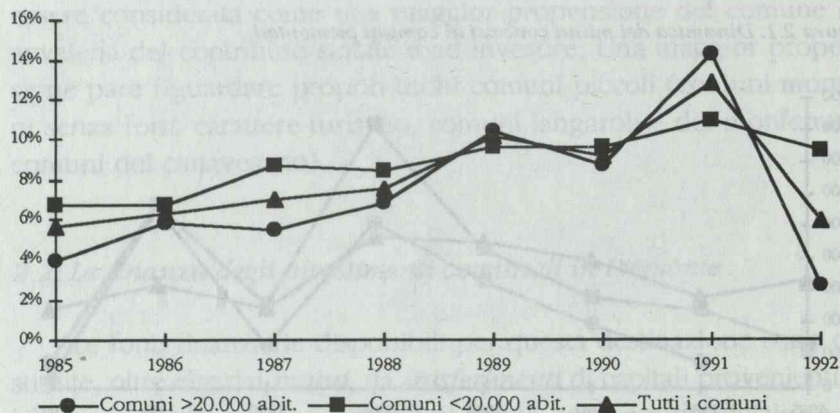
Fonte: RGS, "Il credito destinato agli enti locali", vari anni

Figura 2.2. Dinamica dei mutui concessi ai comuni italiani (miliardi)



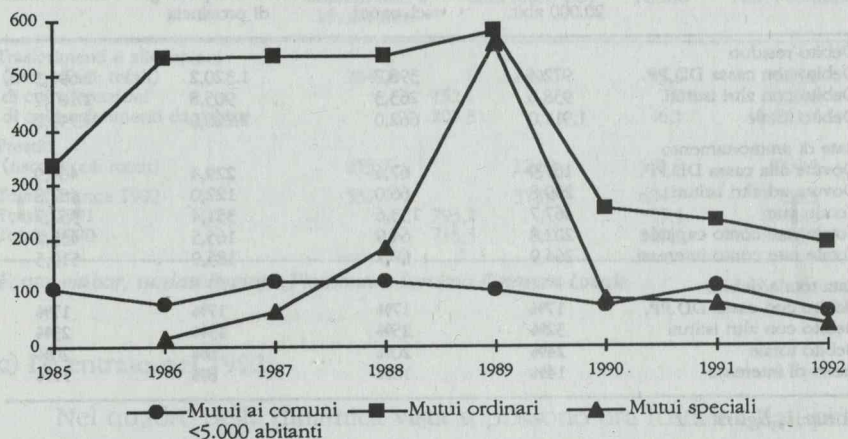
Fonte: v. figura 2.1

Figura 2.3. Quota piemontese dei mutui concessi



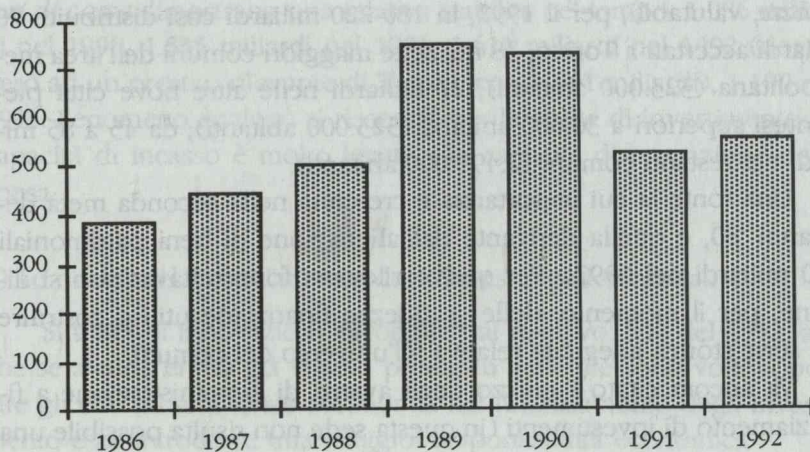
Fonte: v. figura 2.1

Figura 2.4. Dinamica dei mutui concessi per tipo di mutuo (solo Cassa DD.PP.) – miliardi



Fonte: Cassa DD.PP., Rendiconto annuale, vari anni

Figura 2.5. Dinamica dei mutui erogati ai comuni piemontesi (solo Cassa DD.PP.) – miliardi



Fonte: Cassa DD.PP., Rendiconto annuale, vari anni

Tabella 2.2. Composizione del debito residuo al 1/1/1992 (miliardi di lire)

	Comuni fino a 20.000 abit.	Comuni >20mila ab. escl. capol.	Comuni capoluoghi di provincia	Tutti i comuni
Debito residuo				
Debito con cassa DD.PP.	972,4	398,7	1.320,2	2.691,3
Debito con altri istituti	938,6	263,3	905,8	2.107,7
Debito totale	1.911,0	662,0	2.226,0	4.799,0
Rate di ammortamento				
Dovute alla cassa DD.PP.	167,9	67,6	229,4	464,9
Dovute ad altri istituti	299,8	66,0	122,0	487,8
Totale rate	467,7	133,6	351,4	952,7
Totale rate conto capitale	202,8	64,9	165,5	433,2
Totale rate conto interessi	264,9	68,7	185,9	519,5
Rata totale/debito				
Debito con cassa DD.PP.	17%	17%	17%	17%
Debito con altri istituti	32%	25%	13%	23%
Debito totale	24%	20%	16%	20%
Tasso di interesse	14%	10%	8%	11%

Fonte: v. figura 2.1

b) Le altre entrate

Le altre fonti per il finanziamento degli investimenti nel periodo considerato derivano da trasferimenti e dai proventi delle alienazioni patrimoniali.

I trasferimenti più rilevanti sono i *contributi per le concessioni edilizie*, valutabili, per il 1992, in 180-220 miliardi così distribuiti: 70 miliardi accertati a Torino; 38 nei sette maggiori comuni dell'area metropolitana (323.000 abitanti); 27 miliardi nelle altre nove città piemontesi superiori a 30.000 abitanti (523.000 abitanti); da 45 a 85 miliardi nei restanti comuni (2.491.000 abitanti).

Una fonte la cui importanza è cresciuta nella seconda metà degli anni '80, è quella derivante dall'alienazione di beni patrimoniali (160 miliardi nel 1992). Per queste rilevanti fonti tuttavia non si dispone, per il momento, delle grandezze finanziarie utili a costruire una serie storica adeguata relativa all'universo dei comuni.

Va ancora citato l'utilizzo degli avanzi di amministrazione a finanziamento di investimenti (in questa sede non risulta possibile una documentazione sugli stessi, che richiede una particolare acquisizione di dati).

Tabella 2.3. Entrate dei comuni piemontesi nel 1992: parte di CAPITALE (miliardi di lire)

	Comuni fino a 15.000 abit.	Città (escl. TO)	Torino	Tutti i comuni
Trasferimenti e alienazioni (riscossioni: totali)	284,0	189,0	93,0	566,0
di cui alienazioni		152,1	7,7	159,8
di cui trasferimenti da privati		205,3	46,1	251,4
Prestiti (riscossioni: totali)	253,7	124,1	591,7	969,5
Totale entrate 1992	537,7	313,1	684,7	1.535,5
Totale 1991		793,2	375,4	1.168,6
Totale 1990		745,5	341,3	1.086,8

Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale

c) Le entrate nel 1992

Nel quadro della dinamica vista si possono ora fornire i dati più recenti disponibili sull'insieme delle entrate in conto capitale. Complessivamente nel 1992 si sono accertati 1.262 miliardi, ma di questa somma sono stati riscossi effettivamente nel 1992 solo 472 miliardi; peraltro nello stesso anno sono state rimosse entrate accertate in esercizi precedenti. Il volume totale delle riscossioni per queste fonti è stato, tabella 2.3, pari a 1.535 miliardi.

A differenza dei valori relativi agli accertamenti di entrata, i *valori di cassa* dimostrano una relativa stabilità nel tempo: 1.086 miliardi nel 1990, 1.535 miliardi nel 1991, 1.611 miliardi nel 1992 (dovuti però ad un prestito rilevante di Torino, pari a 591 miliardi), 1.100 nel 1993. Fenomeno analogo si riscontra per le spese di investimento: la capacità di incasso è molto legata alla capacità di erogazione della spesa.

d) Le novità nel finanziamento degli investimenti comunali

Si tratta di innovazioni introdotte dal d.leg.vo. 504 del 1992, anche se alcune erano già vigenti prima. In generale sono volte a portare gli enti ad una totale autonomia nel finanziamento degli investimenti e ad introdurre una maggior responsabilità economica.

Cambia radicalmente il sostegno statale agli investimenti locali: non sarà più costituito dalla contribuzione annuale per l'ammorta-

mento dei mutui accesi, ma da un contributo in conto capitale in somma fissa, corrisposto ogni anno in unica soluzione, con il vincolo di destinazione per la realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, secondo gli obiettivi della programmazione stabiliti dalla regione.

Si tratta di una modificazione rilevante in termini finanziari, volta anche a ridurre gli stanziamenti a carico del bilancio dello stato ed a renderne più agevole la previsione pluriennale. Un comune come Torino aveva diritto per nuovi mutui accesi nel 1992, o entro i tre anni successivi, ad un contributo statale massimo di circa 1,5 miliardi, da corrispondere fino all'estinzione dei mutui relativi (dieci o venti anni); il nuovo meccanismo prevede invece un contributo fisso in unica soluzione di 3,2 miliardi che il comune deve destinare a opere pubbliche realizzate nel 1994 o entro i quattro anni successivi, ed un contributo di 4,3 miliardi per opere realizzate nel 1995.

I contributi in conto capitale sono commisurati a valori standard, basati sulla spesa media procapite dei lavori eseguiti da province e comuni, secondo la classe demografica.

La quantificazione del contributo che ne risulta per i comuni del Piemonte è di 21,5 miliardi complessivi, disponibili per il 1994: 3,2 per il capoluogo; 5 miliardi per le 42 città, 13,3 miliardi per i restanti comuni (per il 1995 sono stanziati 28,7 miliardi). Il contributo medio erogato varia da circa 3.000 procapite per i capoluoghi per arrivare a circa 11.000 lire nei comuni con meno di mille abitanti.

Rimane il sostegno indiretto operato attraverso le condizioni di maggior favore offerte agli enti locali nella contrazione di mutui ordinari presso la Cassa DD.PP. Inoltre viene liberalizzato il ricorso alle fonti di finanziamento senza l'assenso preventivo della Cassa DD.PP.

Sempre in linea con l'ottica del finanziamento locale dell'investimento, i comuni avranno la facoltà di istituire una addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche per il finanziare gli investimenti (non oltre il 4% del imposta relativa ad ogni anno; in Piemonte un'aliquota dell'1% sul gettito produrrebbe circa 130 miliardi).

Infine viene richiesto l'autofinanziamento per le opere destinate all'esercizio di servizi pubblici: l'investimento deve risultare in equilibrio economico finanziario, anche attraverso *politiche tariffarie* in grado di ammortare i costi di investimento sostenuti. A questo proposito va osservato come negli ultimi anni si è sviluppato l'interesse

degli amministratori per politiche di finanziamento diverse, già presenti all'estero, quali l'emissione di *prestiti obbligazionari* da parte dei comuni e il *project financing*.

Quest'ultimo viene definito (Maino, 1993) come un "approccio per la copertura finanziaria di investimenti complessi, sia sotto il profilo tecnologico, sia sotto quello organizzativo"; l'approccio è volto ad analizzare e ripartire il rischio tra vari operatori (promotori dell'investimento, impresari e fornitori delle opere, gestori delle opere finite, coordinatori generali del progetto) allo scopo di aggregare forze decisive al sostegno di iniziative economiche destinate ad agire autonomamente sul mercato".

Si propone in questa Appendice una veloce panoramica sulla spesa comunale. Si tratta di rassegna, non illustrazioni, sull'analisi di aspetti relativi all'impiego delle risorse finanziarie dei comuni. Si tratta quindi di un sommario dell'analisi precedente.

a) Le entrate e le spese comunali complessive

La tabella 1 riassume l'esistente delle entrate e delle spese comunali, e ne evidenzia la provenienza delle prime (dal trasferimento e locale) e la destinazione delle seconde.

La figura 1 mostra invece la ripartizione per tipo di ente delle componenti di entrata e di quelle di spesa. Entrate e spese correnti sono dovute, per un terzo a Torino, per un terzo alle città (76 comuni con oltre 15.000 abitanti) e per il restante terzo ai piccoli e medi comuni (1.132 enti). In termini di popolazione residente le percentuali sono diverse: 44% nei piccoli e medi comuni, 32% nelle città e 22% a Torino.

b) I comuni nel settore pubblico locale piemontese

Può essere utile collocare i comuni nell'ambito del sistema del governo locale piemontese, figure 2 e 3 e tabella 2, dal punto di vista dei flussi finanziari coinvolti.

Ovviamente la significatività del confronto risulta limitata dal ruolo diverso che hanno i diversi enti territoriali e le relative spese

Appendice

Immagini della spesa comunale

Si propone in questa Appendice una veloce panoramica sulla spesa comunale. Si tratta di immagini, cioè illustrazioni stilizzate di aspetti relativi agli impieghi delle risorse finanziarie dei comuni. Si tratta quindi di un complemento dell'analisi precedente.

a) Le entrate e le spese comunali complessive

La tabella 1 ricomponne l'insieme delle entrate e delle spese comunali, e ne evidenzia la provenienza delle prime (da trasferimento e locale) e la destinazione delle seconde.

La figura 1 mostra invece la ripartizione per tipo di ente delle componenti di entrata e di quelle di spesa. Entrate e spese correnti sono dovute, per un terzo a Torino, per un terzo alle città (i 76 comuni con oltre 15.000 abitanti) e per il restante terzo ai piccoli e medi comuni (1.132 enti). In termini di popolazione residente le percentuali sono diverse: 44% nei piccoli e medi comuni, 32% nelle città e 22% a Torino.

b) I comuni nel settore pubblico locale piemontese

Può essere utile collocare i comuni nell'ambito del *sistema del governo locale piemontese*, figure 2 e 3 e tabella 2, dal punto di vista dei *flussi finanziari* coinvolti.

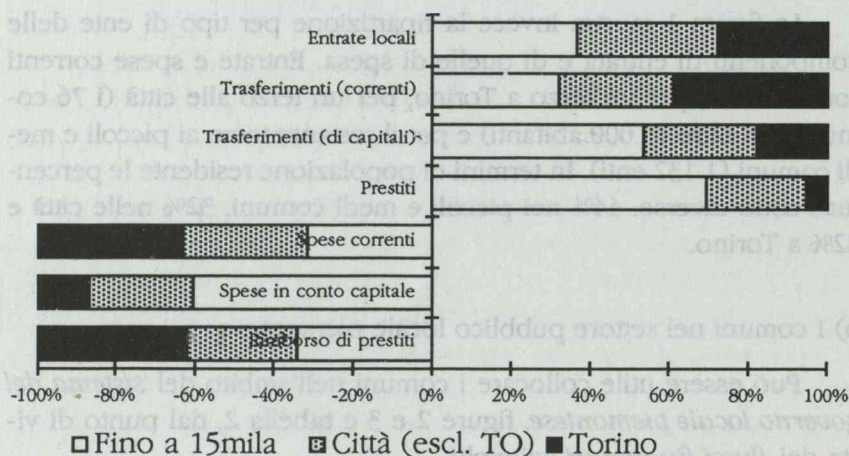
Ovviamente la significatività del confronto risulta limitata dal ruolo diverso che hanno i diversi enti territoriali e le relative spese.

Tabella 1. Entrate e spese complessive dei comuni piemontesi (riscossioni e pagamenti 1992 e 1993 - miliardi di lire)

	1992	1993
Entrate locali (di parte corrente)	1.909	2.097
Trasferimenti statali (parte corrente)	2.431	2.608
Trasferimenti di altri enti pubblici (p. corrente)	119	125
Trasferimenti pubblici (c/capitale)	123	142
Trasferimenti da imprese e privati (c/capitale)	265	281
Prestiti	1.045	478
Totale entrate riscosse	5.892	5.731
Spese di personale	1.478	1.436
Acquisto beni e servizi	1.659	1.662
Trasferimenti	269	315
Interessi	459	455
Altre spese correnti	195	220
Investimenti diretti	1.054	1.094
Trasferimenti di capitali	34	22
Concessioni di crediti	8	7
Altre spese in conto capitale	28	58
Rimborso di prestiti	444	458
Totale spese pagate	5.628	5.727

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGESPA)

Figura 1. Ripartizione delle principali grandezze finanziarie (impegni 1992) tra gruppi di comuni



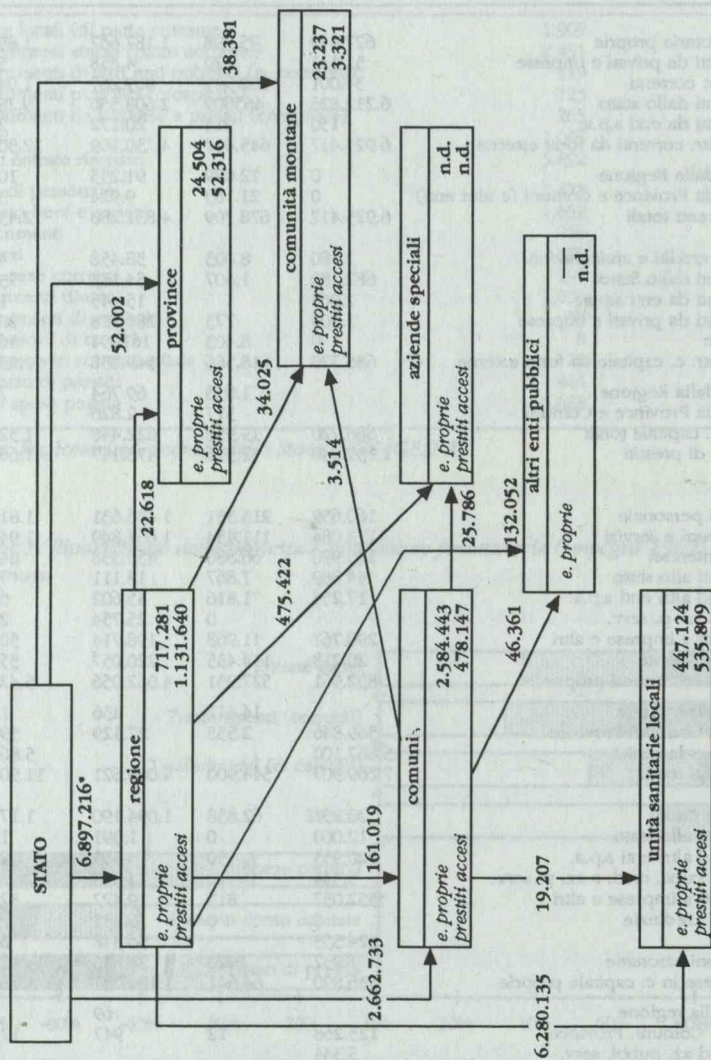
Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale

Tabella 2. Conto consolidato 1993 di comuni-province-regione in Piemonte (valori correnti - pagamenti in milioni)

	Regione	Province	Comuni	Totale 3 enti
ENTRATE				
Entrate tributarie proprie	627.449	75.798	1.187.662	1.890.909
Trasferimenti da privati e imprese	51.141	220	4.458	55.819
Altre entrate correnti	34.001	102.925	909.267	1.046.193
Trasferimenti dallo stato	6.212.826	465.609	2.608.550	9.286.985
Trasferimenti da enti s.p.a.	150	915	20.172	21.237
Totale entr. correnti da fonti esterne	6.925.417	645.467	4.730.109	12.300.993
Trasferim. dalla Regione	0	12.079	91.255	103.334
Trasferim. da Province e Comuni (e altri enti)	0	21.163	9.924	31.087
Entrate correnti totali	6.925.417	678.709	4.831.288	12.435.414
Riscossioni crediti e anticipazioni	1.480	8.003	38.458	47.941
Trasferimenti dallo Stato	682.180	1.407	54.183	737.770
Trasferimenti da enti s.p.a.	2.060		15.445	17.505
Trasferimenti da privati e imprese	1.000	773	280.718	282.491
Altre entrate	0	8.403	161.054	169.457
Totale entr. c. capitale da fonti esterne	686.720	18.586	549.858	1.255.164
Trasferim. dalla Regione		1.055	69.764	70.819
Trasferim. da Province e Comuni		317	2.826	3.143
Entrate in c. capitale totali	686.720	19.958	622.448	1.329.126
Accensione di prestiti	1.131.640	52.316	478.147	1.662.103
SPESE				
Spese per il personale	160.659	213.531	1.436.631	1.810.821
Spese per beni e servizi	173.084	111.434	1.661.849	1.946.367
Spese per interessi	125.996	66.880	455.338	648.214
Trasferimenti allo stato	44.989	7.867	18.111	70.967
Trasferim. ad altri enti s.p.a.	17.254	1.816	45.602	64.672
Trasferim. a az. p. serv.		0	25.754	25.754
Trasferimenti a imprese e altri	290.761	11.968	198.714	501.443
Altre spese correnti	20.218	114.435	220.057	354.710
Totale spese correnti proprie	832.961	527.931	4.062.056	5.422.948
Trasferim. alla regione		14.411	436	14.847
Trasferim. a Comuni, Province	569.846	2.558	27.129	599.533
Trasferim. per la sanità	5.867.100			5.867.100
Spese correnti totali	7.269.907	544.900	4.089.621	11.904.428
Investimenti diretti	20.291	62.858	1.094.190	1.177.339
Trasferimenti allo stato	12.000	0	1.391	13.391
Trasferim. ad altri enti s.p.a.	120.933	50	759	121.742
Trasferim. e conc. cred. a az. p. serv.	5.344	0	349	5.693
Trasferimenti a imprese e altri	352.037	813	19.427	372.277
Concessioni creditizie	0	0	6.431	6.431
Altre spese	24.353		36.348	60.701
Partecipazioni azionarie	1.932	920	21.816	24.668
Totale spese in c. capitale proprie	536.890	64.641	1.180.711	1.782.242
Trasferim. alla regione			69	69
Trasferim. a Comuni, Province.	123.268	12	947	124.227
Trasferim. ad az. pubbl. serv.	5.344			5.344
Trasferim. per la sanità	82.166			82.166
Spese in c. capitale totali	747.668	64.653	1.181.727	1.994.048
Rimborso prestiti	458.276	73.235	2.363.454	2.894.965

Fonte: RGS-IGESPA

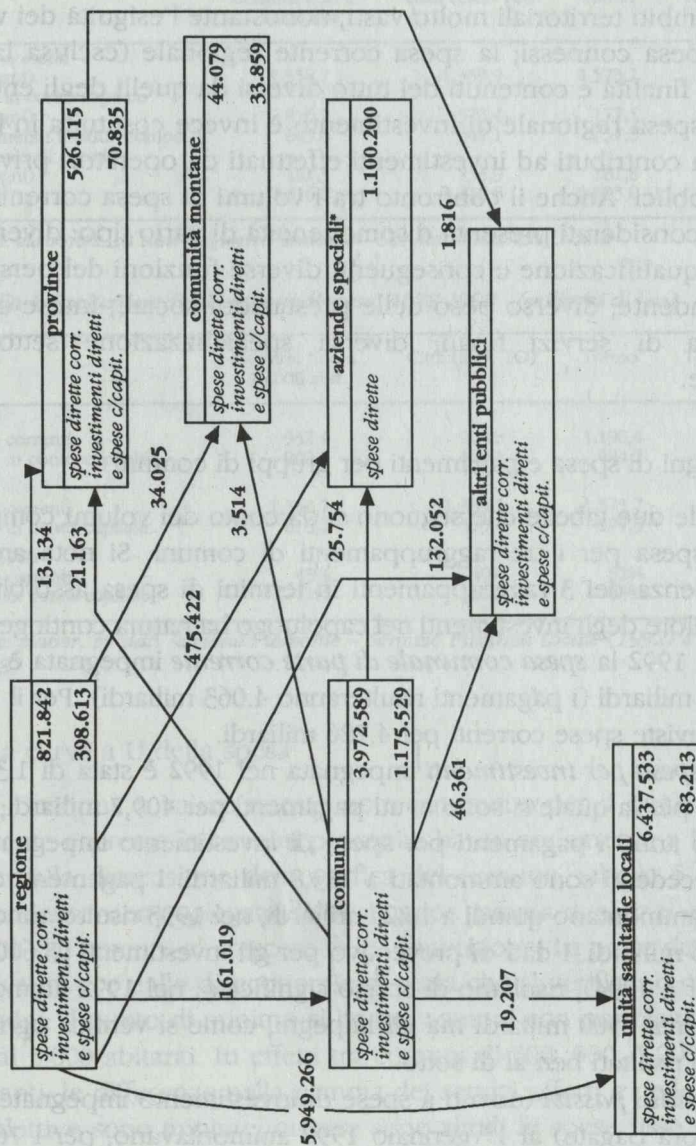
Figura 2. Il settore pubblico locale piemontese: entrate locali e trasferimenti (milioni di lire – riscossioni 1993)



* Comprendono i 3.770 miliardi relativi ai contributi sanitari

Fonte: elaborazione su dati relativi ai pagamenti 1993 (RGS-IGESPA)

Figura 3. Il settore pubblico locale piemontese: trasferimenti di fondi/spese dirette (milioni di lire - pagamenti 1993)



* stima su dati CISPel-Piemonte

Fonte: elaborazione su dati di cassa 1993 (RGS-IGESPA)

Ad esempio l'investimento delle province, a differenza di quello comunale, riguarda pochi settori specifici ma genera benefici su ambiti territoriali molto vasti, nonostante l'esiguità dei volumi di spesa connessi; la spesa corrente regionale (esclusa la sanità) ha finalità e contenuti del tutto diversi da quelli degli enti locali; la spesa regionale di investimento è invece costituita in larga parte da contributi ad investimenti effettuati da operatori privati o enti pubblici. Anche il confronto tra i volumi di spesa corrente tra gli enti considerati presenta disomogeneità di vario tipo: diversi livelli di qualificazione e conseguenti diverse funzioni del personale dipendente; diverso peso delle prestazioni sociali, intese come fornitura di servizi finali; diversa specializzazione settoriale dell'ente.

c) Impegni di spesa e pagamenti per gruppi di comuni

Nelle due tabelle che seguono si dà conto dei volumi complessivi di spesa per i tre raggruppamenti di comuni. Si nota ancora l'equivalenza dei 3 raggruppamenti in termini di spesa assorbita (il basso valore degli investimenti nel capoluogo ha natura contingente).

Nel 1992 la *spesa comunale di parte corrente* impegnata è stata di 4.272 miliardi (i pagamenti risulteranno 4.063 miliardi). Per il 1994 sono previste spese correnti per 4.786 miliardi.

La *spesa per investimenti* impegnata nel 1992 è stata di 1.367,1 miliardi, per la quale si sono avuti pagamenti per 409,7 miliardi; nello stesso anno i pagamenti per spese di investimento impegnate in anni precedenti sono ammontati a 783,8 miliardi. I pagamenti complessivi ammontano quindi a 1.224 miliardi; nel 1993 risulteranno pari a 1276 miliardi. I dati di preventivo per gli investimenti (3.600 miliardi per il 1994), risultano di scarso significato: nel 1992 ammontavano a circa 3500 miliardi ma gli impegni, come si verifica ogni anno, sono risultati ben al di sotto.

I *residui passivi* (dovuti a spese di investimento impegnate, ma non ancora pagate) al 1° gennaio 1992 ammontavano, per i 76 comuni piemontesi con oltre 8.000 abitanti, a 2.398,4 miliardi, di cui 1.320,1 relativi al comune di Torino.

Tabella 3. Spese dei comuni piemontesi nel 1992 (impegni e pagamenti – miliardi di lire)

	Comuni fino a. 15.000 abit	Città (escl. TO)	Torino	Tutti i comuni
Spese correnti (Impegni)	1.358,7	1.339,9	1.573,7	4.271,9
Spese in conto capitale (Impegni)	816,2	373,4	177,5	1.367,1
(Pagamenti: residui+compet.)	645,6	341,1	237,6	1.224,4
Rimborso di prestiti (Impegni)	141,3	135,9	181,8	483,5
Totale	2.316,2	1.818,8	1.933,0	6.122,5

Fonte: elaboraz. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale

Tabella 4. Evoluzione degli impegni di spesa: 1988-1992 (miliardi di lire)

	Comuni fino a. 15.000 abit.	Città (escl. TO)	Torino	Tutti i comuni
1988				
Spese correnti	937,4	953,8	1.190,4	3.081,6
Spese in conto capitale	900,1	418,1	484,7	1.802,9
1992				
Spese correnti	1.358,7	1.339,5	1.573,7	4.271,9
Spese in conto capitale	816,2	373,4	177,5	1.367,1
1992-1988				
Spese correnti	45%	40%	32%	39%
Spese in conto capitale	-11%	-11%	-63%	-24%

Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale (1992) e su dati Ires (1988)

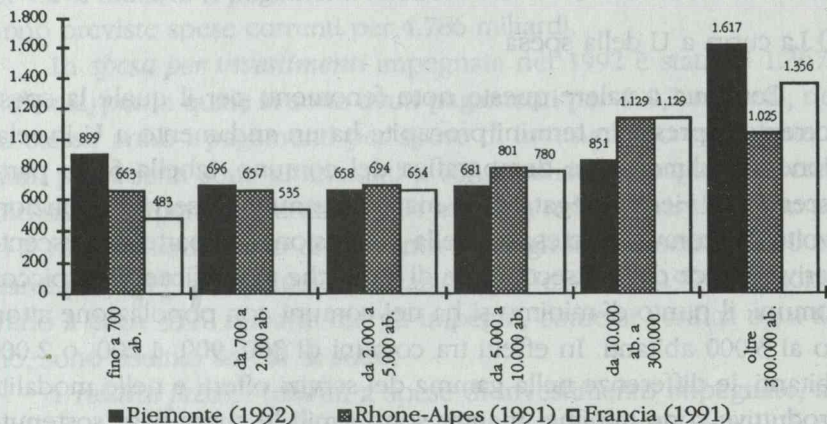
d) La curva a U della spesa

Continua a valere questo noto fenomeno per il quale la spesa corrente espressa in termini procapite ha un andamento a U in relazione alla dimensione demografica del comune, tabella 5. La parte ascendente viene spiegata dalla maggior gamma di servizi e funzioni svolte dai comuni al crescere della dimensione. La parte decrescente deriva invece dalle diseconomie di scala che si verificano nei piccoli comuni: il punto di minimo si ha nei comuni con popolazione attorno ai 3.000 abitanti. In effetti tra comuni di 300, 900, 1.200, o 2.000 abitanti, le differenze nella gamma dei servizi offerti e nelle modalità produttive sono minime, mentre sono simili le spese fisse sostenute (la gestione della sede municipale, un impiegato, un segretario comunale a tempo parziale, l'amministrazione generale dell'ente).

Peraltro non pare un fenomeno universale. Ad esempio la curva ad U non si verifica per i comuni francesi, anch'essi molto frammentati, figura 4. È verosimile che questa differenza vada ricondotta a un minor numero di funzioni e servizi svolti dalle *mairies* francesi, servizi che vengono svolti prevalentemente in forma associata oppure da livelli di governo superiori (*district* o *département*).

La tabella 5 mostra anche la netta influenza della collocazione altimetrica sulla spesa corrente procapite derivante, oltre che da fabbisogni maggiori, anche dalla dimensione demografica relativamente più ridotta dei comuni montani. Di interesse l'andamento della spesa per investimento procapite: il punto di minimo si ha per i comuni di circa 10.000 abitanti (si tenga conto che nel 1992 la spesa del comune di Torino è risultata particolarmente bassa). Se da un lato il condizionamento delle politiche di sostegno agli investimenti è molto forte (si noti la omogeneità dei contributi statali procapite per finanziare gli oneri di ammortamento dei mutui), è indubbio che il bacino ottimale di un'opera pubblica locale è elevato, certamente superiore alla popolazione residente della gran parte dei comuni piemontesi.

Figura 4. Spesa corrente procapite: Piemonte e Francia a confronto (impegni – migliaia di lire)



Fonte: per il Piemonte, elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale, per la Francia, elabor. su dati DGCL (1994), espressi in lire 1991 secondo il tasso di cambio medio annuale

Tabella 5. La spesa procapite: dimensione del comune e collocazione geografica (impegni 1992 - migliaia di lire)

	Fino a 500	Da 500 a 1.000	Da 1.000 a 2.000	Da 2.000 a 3.000	Da 3.000 a 5.000	Da 5.000 a 10.000	Da 10.000 a 15.000	Da 15.000 a 30.000	Da 30.000 a 200.000	Torino
Spese correnti (esci, amm. mutui)										
procapite	871	748	648	617	665	653	707	845	905	1638
Pianura	771	665	622	603	625	633	695	844	878	
Collina	638	675	607	619	604	640	716	848	962	
Montagna	1152	955	769	631	784	751	729	836	1000	
Oneri per ammortamento										
mutui procapite	238	160	134	120	121	117	110	136	140	211
Pianura	164	139	118	118	113	110	97	134	137	
Collina	212	162	136	121	117	114	134	133	155	
Montagna	283	172	145	120	137	148	101	158	188	
Spese in conto capitale										
procapite	962	628	464	376	355	296	229	230	306	184
Pianura	612	534	371	334	381	276	187	167	239	
Collina	755	525	488	360	354	293	263	320	288	
Montagna	1.267	902	523	461	322	367	266	113	1.180	

Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale

e) La spesa secondo altri raggruppamenti di comuni

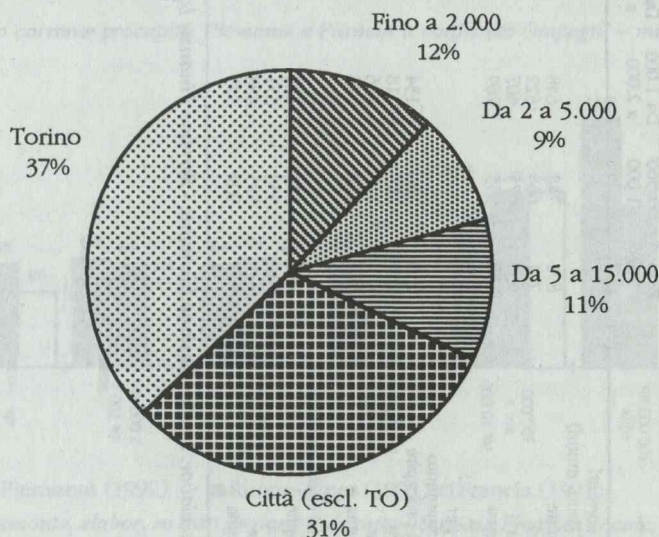
Al di là della immediatezza delle cifre connesse con i tre raggruppamenti di comuni fin qui proposti (piccoli e medi comuni; città; Torino) la struttura della finanza locale può essere vista in altri modi. Qui si propongono tre raggruppamenti alternativi, relativi alla sola spesa di parte corrente, nelle figure 5, 6 e 7.

f) La composizione economica della spesa

La composizione economica della spesa corrente 1992, è mostrata nella figura 8, relativa all'insieme dei comuni piemontesi. La spesa per il personale, 1.601 miliardi, riguarda *38.578 dipendenti* (11.609 nei piccoli e medi comuni, 12.070 nelle città, 14.899 a Torino).

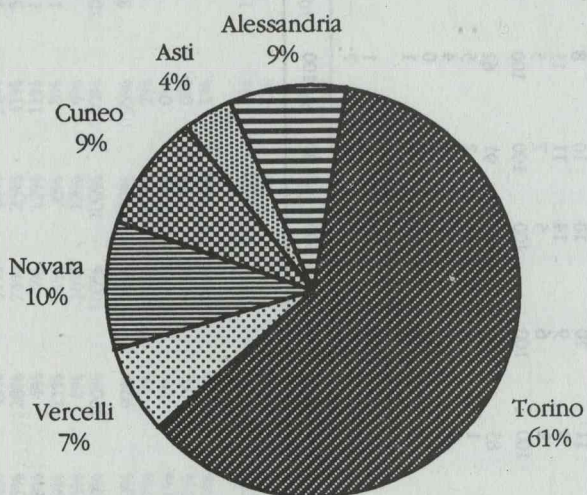
La tabella 6 illustra confronto la composizione economica della spesa comunale complessiva nelle regioni italiane, desunta dai dati di cassa del 1993.

Figura 5. Ripartizione spesa corrente dei comuni per ampiezza dei comuni



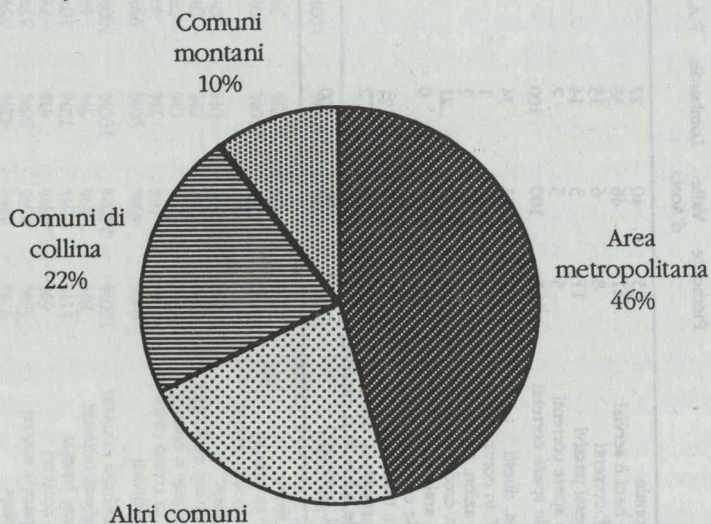
Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale

Figura 6. Ripartizione spesa corrente dei comuni per appartenenza provinciale



Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale

Figura 7. Ripartizione spesa corrente dei comuni per zona altimetrica e area metropolitana (33 comuni)



Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte – Servizio Finanza Locale

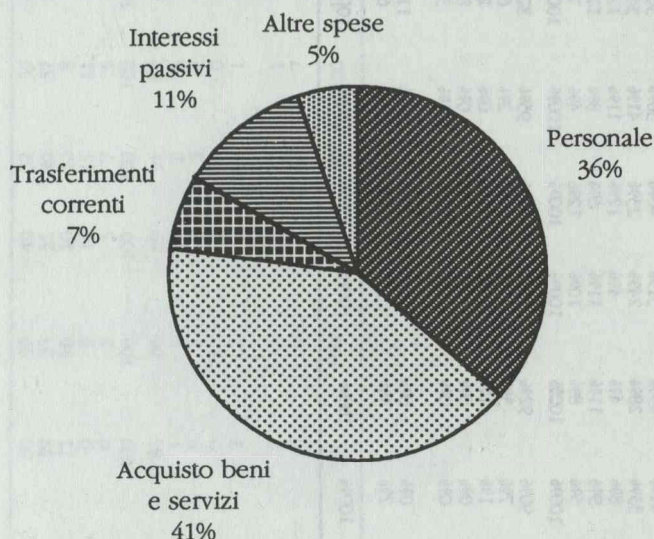
[illegible]

Tabella 6. (segue)

	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	ITALIA
Personale	37%	31%	42%	45%	51%	44%	49%	51%	46%	36%	36%
Acq. beni e servizi	38%	25%	38%	35%	26%	33%	28%	24%	23%	41%	34%
Trasf. correnti	6%	25%	4%	7%	5%	8%	4%	4%	12%	11%	11%
Interessi passivi	11%	13%	12%	10%	11%	9%	11%	11%	6%	8%	11%
Altre spese correnti	8%	6%	5%	4%	7%	5%	8%	10%	12%	4%	7%
Totale spese correnti	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Invest. diretti	94%	49%	96%	93%	64%	90%	92%	91%	89%	95%	82%
Trasf. in conto capitale	3%	0%	2%	4%	32%	7%	3%	1%	7%	2%	6%
Part. azion. e conerf.	0%	2%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	2%
Conc. cred. az. pubbl. serv.	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%
Altre antic.	0%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	3%
Totale conc. crediti (escl. tesoreria)	0%	48%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	11%
Altre spese	3%	1%	2%	3%	4%	2%	4%	7%	4%	2%	6%
Totale spese in c. capitale (escl. tesoreria)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elabor. su dati RGS-IGESPA

Figura 8. Composizione economica della spesa corrente dei comuni



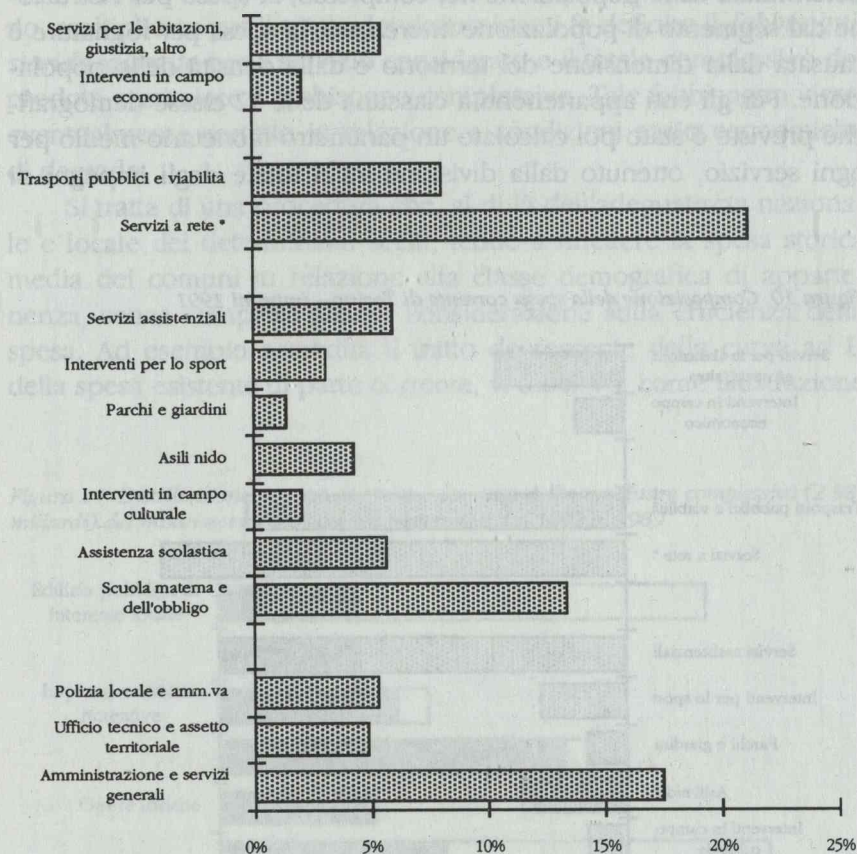
Fonte: elabor. su dati Regione Piemonte - Servizio Finanza Locale

g) La composizione funzionale della spesa corrente

La composizione funzionale della spesa, è invece illustrata dalle figure 9 e 10 e dalle tabelle 7 e 8 (queste tratte da *Uscire dal labirinto*, Ires, 1993). Queste ultime sono di particolare interesse, perché riguardano l'insieme di spese sostenute dagli enti di governo locale che insistono sull'area metropolitana torinese, comprese aziende municipalizzate e consortili e amministrazione provinciale. La tabella 8 opera il consolidamento delle spese e valuta il volume di spesa che potrebbe risultare soggetto all'influenza di un'eventuale ente o di un accordo tra comuni che insiste sull'area metropolitana. (Si rimanda al testo citato per una spiegazione dettagliata del contenuto e del significato di tale consolidamento).

La figura 11 fornisce invece la ripartizione per tipo di opera e per tipo di comune dei mutui complessivamente accessi nel corso di 4 anni consecutivi; costituisce una buona rappresentazione della composizione funzionale delle spese di investimento.

Figura 9. Composizione della spesa corrente corrente dei 10 maggiori comuni (escl. Torino) – impegni 1991



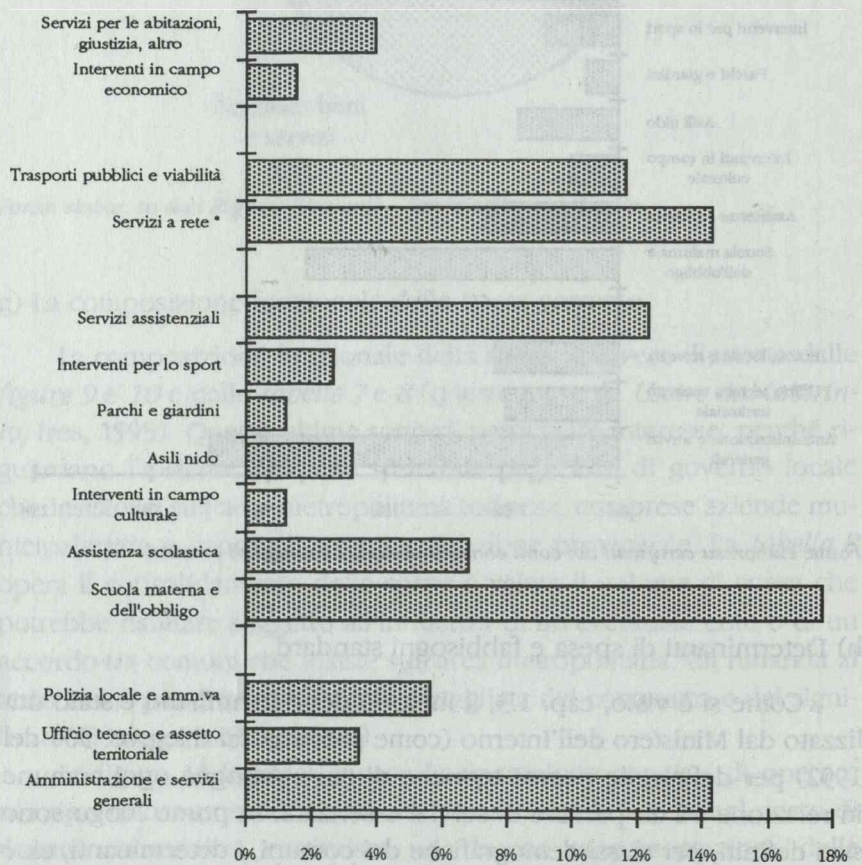
Fonte: elabor. su certificati dei conti consuntivi degli 11 maggiori comuni

h) Determinanti di spesa e fabbisogni standard

Come si è visto, cap. 1.3, il metodo dei determinanti è stato utilizzato dal Ministero dell'Interno (come previsto dal d.leg.vo. 504 del 1992) per definire le risorse teoriche di cui abbisogna ogni comune in relazione ad un paniere di servizi essenziali. In primo luogo sono stati definiti, per classi demografiche dei comuni, i determinanti, cioè gli elementi o dati fisici che più di altri determinano la spesa locale.

Ad esempio la spesa per amministrazione generale viene considerata determinata dalla popolazione nel complesso; la spesa per l'istruzione dal segmento di popolazione interessato; la spesa per fognature è causata dalla dimensione del territorio e dalla densità della popolazione. Per gli enti appartenenti a ciascuna delle 12 classe demografiche previste è stato poi calcolato un parametro monetario medio per ogni servizio, ottenuto dalla divisione fra il totale degli impegni di

Figura 10. Composizione della spesa corrente di Torino – impegni 1991

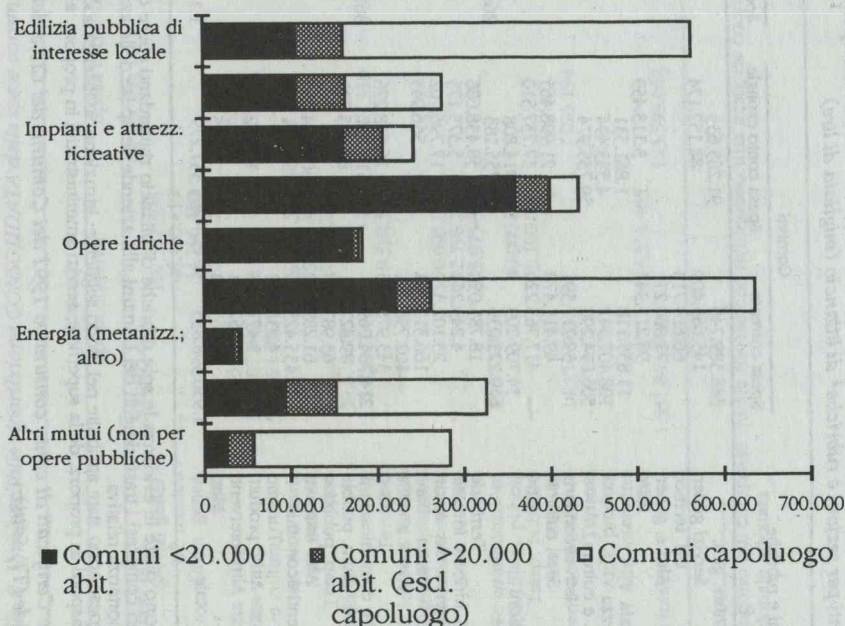


Fonte: elabor. su certificati dei conti consuntivi degli 11 maggiori comuni

spesa assunti (ricavati dai certificati dei conti consuntivi del 1989, 1990 e 1991) e il totale dei determinanti. Questo parametro monetario, moltiplicato per il totale dei determinanti fa definire il *fabbisogno standardizzato* per il servizio considerato e il totale complessivo dei prodotti costituisce il fabbisogno complessivo. Tale fabbisogno viene eventualmente corretto in relazione a condizioni socio economiche di degrado.

Si tratta di una procedura che, al di là dell'adeguatezza nazionale e locale dei determinanti scelti, tende a riflettere la spesa storica media dei comuni in relazione alla classe demografica di appartenenza, senza compiere alcuna considerazione sulla efficienza della spesa. Ad esempio accredita il tratto decrescente della curva ad U della spesa esistente di parte corrente, v. tabella 5, come illustrazione

Figura 11. Distribuzione per tipo di opera e comune dell'ammontare complessivo (2.989 miliardi) dei mutui accesi dai comuni piemontesi dal 1992 al 1989



Fonte: elabor. su dati RGS, "Il credito destinato agli enti locali", vari anni

Tabella 7. Spese correnti e conto capitale relative alla Areametropolitana. Valori non consolidati relativi all'anno 1991 (consuntivi) distinti per sezioni e rubriche¹ di bilancio (migliaia di lire)

Sezioni e rubriche	Comuni		Altri enti e aziende special ²		Provincia ³	
	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Spesa corrente	Spesa conto capitale
Amministr. gen.	388.389.746	91.265.633			20.053.220	377.539
Servizi gener.	145.663.409	88.152.174			20.053.220	
Uff. tecnico	66.614.718					
Altri s. gener.	77.900.271					
Altro	98.211.347	3.113.459				377.539
Giustizia	11.835.118	1.861.531			57.795.621	5.562.793
Sicurezza	108.407.942	4.353.494			56.494.535	5.330.168
Istruz. e cultura	506.894.290	59.735.974			1.301.085	232.625
Istr. secondaria	39.717.591					
Serv. culturali	49.413.479	21.998.465				
Altro	417.763.220	37.737.510				
Abitazioni	34.709.209	93.914.808	7.083.200	40.773.000		
Sociale	659.223.036	98.755.185	264.184.234	26.954.000	16.005.658	1.163.124
S. idrico e fontane	18.785.050	58.438.086			283.901	
Fogne e depuratori	4.249.264	5.375.175	98.886.718	6.200.000		
Nettezza urbana	23.102.329	17.796.702	29.169.516	5.462.000		
Assist. sociale	166.312.804	566.943	136.128.000	15.292.000		
Altro	102.798.264				15.721.757	1.163.124
Trasp. e comunicazioni	343.975.325	16.578.276				
Viabil., illum. pubbl.	214.704.069	390.513.231	861.963.616	163.684.692	5.085.327	2.210.767
Trasp. pubblico	89.427.361	86.855.721	270.424.000	5.187.000	4.810.563	2.210.767
Altri trasporti	63.987.086		487.571.000	136.088.000	274.764	
Interventi economici	61.289.622	303.304.930	103.968.616	22.409.692		
Turismo	26.435.425	24.957.424			10.659.660	489.196
Attiv. produtt.	4.838.302					
Altri interventi	5.471.938	17.932.230			3.530.564	489.196
Altro	1.762.104	7.025.194			7.129.096	
Spesa totale	1.950.598.835	765.357.279	1.133.231.050	231.411.692	109.599.487	9.803.420

¹ Si sono poste in evidenza le sole rubriche di bilancio riguardanti spese con rilevanza metropolitana.

² sono compresi i trasferimenti dei Comuni alle aziende; le spese delle aziende sono attribuite interamente alla categoria o rubrica di maggior importanza relativa.

³ le spese sono state attribuite nel modo seguente: istruzione, assistenza sociale, interv. in campo economico in prop. della popolazione; viabilità e trasporti in proporz. della superficie; servizi amministrativi in proporz. al peso della spesa devoluta all'A.M. sulla spesa totale della Provincia.

Fonte: Certificati di conto consuntivo 1991 dei Comuni, del CIT e delle aziende municipalizzate, della provincia; bilanci 1991 delle aziende (IT, Satti)

Tabella 8. Una possibile ripartizione CONSOLIDATA delle spese correnti ed in conto capitale tra Comuni e Area metropolitana

	Comuni		Area metropolitana ¹	
	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Spesa corrente	Spesa conto capitale
Amministr. gen.	300.465.691	64.555.525	107.977.275	27.087.648
Servizi gener.	101.527.396			44.136.013
Uff. tecnico	46.430.459			20.184.260
Altri s. gener.	54.296.489			23.603.782
Altro	98.211.347			
Giustizia	11.835.118	1.861.531		
Sicurezza	108.407.942	4.353.494		
Istruz. e cultura	506.894.290		57.795.621	65.298.728
Istr. secondaria				
Serv. culturali	39.717.591			
Altro	49.413.479			
Abitazioni	39.676.050			
Sociale	526.859.114	45.797.319	276.425.814	134.687.808
Territorio				81.074.987
S. idrico e fontane				
Fogne e depuratori	9.392.525			11.575.175
Nettezza urbana	70.693.000		103.135.982	23.258.702
Assist. sociale	102.798.264		52.271.845	
Altro	343.975.325			95.619.804
Tras. e comunicazioni	23.350.000			15.721.757
Viabil., illum. pubbl.				
Trasp. pubblico	40.000.000			
Altri trasporti	3.100.000			
Interventi economici			955.419.555	556.056.111
Turismo				
Attiv. produtt.	14.354.463	7.025.194		363.011.925
Altri interventi				438.118.849
Altro				154.288.781
Spesa totale	1.531.842.668	123.595.062	1.423.788.439	882.137.513

¹ Vengono qui comprese quelle risorse che richiedono una gestione coordinata a livello metropolitano, indipendentemente dalla soluzione istituzionale adottata

dell'andamento dei fabbisogni. Peraltro quella spesa storica media influenza il futuro riparto con parametri obiettivi del contributo statale ordinario che comporta significative redistribuzioni di risorse (v. cap. 1.4). Si tratta inoltre di una procedura che prescinde da specificità regionali, che non siano quelle della dimensione demografica o delle condizioni di degrado stabilite.

Queste considerazioni mirano, più che a valutare quella procedura, a portare l'attenzione sul metodo in sé, nonché su metodi alternativi a quello dei determinanti in grado di individuare indici di fabbisogno di spesa per i comuni. Si tratta infatti di analisi che possono costituire un valido strumento all'attuazione di molte politiche regionali.

L'esperienza estera in materia è particolarmente ricca (Regno Unito, Germania, Francia, Svizzera, Belgio), e le metodologie sviluppate sono le più svariate: più o meno complesse; con approcci analitici diversi; con diversi livelli di partecipazione dei livelli intermedi di governo. Anche in Italia vi sono significative esperienze di meccanismi di riparto per trasferimenti generali ai comuni, anche se predisposte a livello regionale (ad esempio in Trentino e in Valle d'Aosta, per la specificità statutaria delle Regioni).

- i) Concludiamo questa Appendice con il più classico degli indicatori di spesa utilizzato: la spesa comunale procapite. Viene presentato il valore nelle regioni italiane nel 1993, articolato per categorie economiche, tabella 9. Si tratta di dati di cassa, da utilizzare con cautela perché possono comprendere movimenti finanziari relativi a precedenti esercizi (i dati sono comunque depurati dai movimenti di tesoreria).

Tabella 9. Pagamenti 1993 dei comuni italiani (migliaia di lire)

	Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	P.A. Trento	P.A. Bolzano	Veneto	Ftuli Venezia- Giulia	Liguria	Emilia- Romagna	Toscana	Umbria
Personale	334	553	345	507	430	312	417	510	429	653	447
Acq. beni e serv.	386	645	484	499	464	380	375	397	532	611	431
Trasf. a stato	4	3	5	1	1	6	3	12	8	2	6
Trasf. a regione	0	10	11	36	0	0	0	0	2	0	1
Trasf. a com. prov.	6	6	11	27	1	5	7	4	8	8	6
Trasf. a az. pub. serv.	6	0	88	2	18	17	1	64	45	44	11
Trasf. a a. enti s.p.a.	11	12	8	4	0	14	6	3	22	18	16
Trasf. a imprese	5	0	3	4	5	3	2	6	4	7	6
Trasf. a altri	42	49	69	67	64	64	84	34	47	54	19
Trasf. corr. totali	73	81	185	142	89	110	103	124	135	134	64
Interessi passivi	106	47	173	48	84	91	99	180	146	181	112
Altre spese corr.	51	64	1.276	1.528	247	87	65	60	1.339	82	49
Totale spe. corr.	950	1.390	1.276	1.528	1.314	980	1.059	1.271	1.339	1.662	1.103
Invest. diretti	254	728	264	857	694	222	294	224	259	253	246
Trasf. a stato	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Trasf. a regione	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasf. a com. prov.	0	0	0	2	0	0	0	45	1	1	0
Trasf. a az. pub. serv.	0	0	1	0	0	0	1	0	2	1	0
Trasf. a a. enti s. p. a.	0	1	0	1	16	0	2	0	2	2	0
Trasf. a imprese	4	23	0	2	3	1	1	1	1	2	9
Trasf. a altri	1	2	1	16	23	2	0	49	2	7	10
Trasf. a totali in c. capitale	5	27	3	21	42	3	4	10	5	2	2
Part. az. conf.	5	1	7	1	15	23	4	4	5	5	0
Conc. cred. az. pub. serv.	0	0	75	0	2	0	36	9	4	2	4
Altre antic.	1	10	2	0	88	5	6	12	4	2	0
Totale conc. cred. (escl. tes.)	2	10	76	0	89	5	41	21	4	2	4
Altre spese	8	21	6	7	14	9	8	20	10	141	20
Tot. spese in c. capitale (escl. tesor.)	275	787	357	886	854	263	351	324	285	134	282
Rimb. prestiti	106	42	134	66	91	139	111	182	169	234	182

Tabella 9. (segue)

	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Personale	408	404	351	388	395	293	388	384	412	330
Acq. beni e serv.	422	326	323	302	202	223	219	181	209	378
Trasf. a stato	7	1	1	4	1	1	6	2	2	3
Trasf. a regione	0	0	0	0	0	2	1	0	1	2
Trasf. a com. prov.	8	3	2	1	1	2	2	1	2	3
Trasf. a az. pub. sevr.	18	258	6	0	2	23	5	2	56	0
Trasf. a a. enti s.p.a.	2	2	2	2	1	0	1	1	2	3
Trasf. a imprese	5	2	2	18	12	1	8	2	2	1
Trasf. a altri	31	55	20	35	16	26	13	21	42	93
Trasf. corr. totali	72	322	34	60	35	56	34	27	107	105
Interessi passivi	121	165	98	84	83	62	89	82	57	71
Altre spese corr.	84	75	39	31	56	35	64	75	111	37
Tot. spe. corr.	1.106	1.292	846	864	772	670	793	749	897	920
Invest. diretti	247	183	241	366	199	144	499	172	148	326
Trasf. a stato	0	0	1	15	2	0	4	0	2	0
Trasf. a regione	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Trasf. a cmo. povr.	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Trasf. a az. puv. serv.	0	0	0	0	90	9	0	0	0	0
Trasf. a a. enti s. p. a.	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Trasf. a imprese	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1
Trasf. a altri	4	0	1	0	7	1	11	1	7	2
Trasf. a totali in c. capitale	7	2	4	16	100	11	19	3	11	8
Part. az. conf.	1	7	1	0	2	1	4	0	1	0
Conc. cred. az. pub. serv.	1	121	1	0	1	0	0	0	0	0
Altre antic.	0	54	0	0	0	0	0	1	0	3
Totale conc. cred. (escl. tes.)	1	176	1	0	1	0	0	1	0	3
Altre spese	8	2	6	11	11	3	22	13	7	6
Tot. spese in c. capitale (escl. tesor.)	264	369	251	393	313	159	543	189	167	343
Rimb. prestiti	171	157	160	92	118	81	136	119	125	73

Fonte: elabor. IRES su dati RGS-IGESPA

Considerazioni conclusive

È manifesta l'esigenza, per le amministrazioni regionali, di disporre di elementi conoscitivi e di valutazione per operare scelte e predisporre politiche che riguardino le amministrazioni comunali e la loro finanza (azioni di indirizzo per l'investimento locale; riorganizzazione territoriale; aree metropolitane; attuazione legge per la montagna; attuazione legge sui bacini idrici integrati; allocazione di finanziamenti settoriali). Eventuali poteri di indirizzo sulla finanza comunale ordinaria costituiscono il tema di dibattiti e proposte legislative (tra cui i lavori delle commissioni governative per la revisione dell'ordinamento locale, per la revisione del sistema fiscale e per la riforma dello stato) e vengono considerati, da parte di esperti e di funzionari, dei fini da perseguire. Alcune delle esigenze citate sono presenti anche presso le amministrazioni provinciali, in relazione al nuovo ruolo che possono assumere e sviluppare, anche autonomamente, in questo periodo di evoluzione istituzionale. Questo lavoro ha l'obiettivo esplicito di fornire una panoramica sulla finanza comunale, in funzione dell'emergenza delle esigenze citate.

Il lavoro mette in evidenza un fatto: al di là delle enunciazioni relative all'autonomia fiscale degli enti locali (per il momento l'ICI non costituisce ancora un tributo gestito dai comuni), l'evoluzione legislativa sugli enti locali chiede loro una maggiore responsabilità economica e gestionale. Il nuovo sistema elettorale, l'esigenza di maggior trasparenza sui procedimenti e sui loro responsabili, le nuove forme organizzative per i servizi comunali, la progressiva riduzione delle ri-

sorse da trasferimento, le nuove procedure per contrarre mutui, le nuove possibilità di finanziamento previste, costituiscono meccanismi di responsabilità importanti, in grado di alimentarsi l'un l'altro.

Il lavoro ha messo anche in evidenza alcune carenze del nuovo sistema di finanziamento ordinario dei comuni, tra cui la scarsa trasparenza dei meccanismi attuativi e l'assenza di raccordi con le istanze di governo regionali. Vengono sottolineati alcuni rischi del nuovo sistema, che peraltro sarà oggetto di affinamenti e forse di revisioni; da qui l'importanza di osservare gli esiti per le risorse comunali e valutarne preventivamente le conseguenze.

Queste considerazioni sembrano rafforzare l'esigenza di un migliore raccordo tra regione ed enti locali, ed in generale di un efficace sistema di relazioni intergovernative, volto a dare contenuto pratico al concetto astratto di *sistema di governo locale*.

Riferimenti bibliografici

Brosio G., *Neglette ma essenziali: le imposte dei governi sub-nazionali. Una rassegna internazionale*, in "Moneta e Credito", n. 185, marzo 1994.

Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, 1994, *Revisione della seconda parte della Costituzione – progetto di legge*, atto n. 3597 della Camera e n. 1789 del Senato, comunicato l'11/2/1994.

Cammelli M., *Sistema politico bloccato, stato accentrato*, "Il Mulino", n. 353, 1994.

Corte dei Conti, *Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1992*, Roma, 1994.

DGCL i.e. Direction Générale des Collectivités locales – Ministère de l'Intérieur et de l'Amenagement du Territoire, *Guide de rattachement des communes de moins de 10 000 habitants 1991*, Paris, 1993.

Giuncato A., *Le nuove regole della contribuzione erariale agli enti locali*, in "La finanza locale", n. 5, 1994.

Guengant G., *La fiscalité locale en question*, Paris, 1991.

Ires, *Uscire dal labirinto*. Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte. Torino: Rosenberg & Sellier, 1993.

Ires, *Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1992*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1992.

Osculati F., "La finanza di comuni e province", in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1993*, a cura di F. Bernaudì, 1993.

Maino R., "A project financing" in *Il finanziamento degli enti locali nell'Unione economico-monetaria europea*, a cura di D. Velo, 1993.

Vandelli L., *Rapporti regione-enti locali: verso nuovi equilibri?*, in "Regione e Governo locale" n. 3/1993.

ULTIMI WORKING PAPERS

83. L'agricoltura a tempo parziale in Piemonte: un'analisi dei dati del III censimento generale dell'agricoltura, marzo 1988.
84. Archivio degli indicatori sociali: un approccio costruttivista all'organizzazione dei dati, aprile 1988.
85. Costruzione delle matrici di flusso delle forze di lavoro per la Regione Piemonte. Studio di fattibilità, aprile 1988.
86. Con-corre per un posto all'ombra. Indagine sui partecipanti ad un maxi-concorso pubblico presso il Comune di Torino, giugno 1988.
87. Le famiglie in Piemonte: trasformazioni dagli anni '70 alle soglie del 2000, giugno 1988.
- * 88. Ambiente socio-economico e specializzazione produttiva dell'industria manifatturiera in Provincia di Vercelli, giugno 1988.
89. Indagine sul fabbisogno di servizi per gli studenti universitari, luglio 1988.
- * 90. Le basi informative per lo studio di aree sub-regionali, dicembre 1988.
91. Parchi per chi: domanda e uso reale dei parchi in Piemonte, febbraio 1989.
92. L'educazione ambientale: esperienze italiane e straniere di iniziativa di enti pubblici nei confronti della popolazione adulta, luglio 1989.
93. Studio di fattibilità per la realizzazione di indicatori socio-ambientali finalizzati per il sistema informativo territoriale della Regione Piemonte, settembre 1989.
94. Ricerca sulla situazione socio-economica e sulle risorse ambientali della Val Sangone e la loro utilizzazione, novembre 1989.
95. Gli investimenti infrastrutturali degli enti locali in Piemonte: quadro di riferimento teorico e tendenze negli anni '80, aprile 1990.
96. La struttura industriale ed il mercato del lavoro nelle aree programma di Ivrea e Pinerolo, novembre 1990.
97. Primi studi sugli effetti redistributivi della spesa pubblica in Piemonte, dicembre 1990.
98. Studio preliminare per la delimitazione dell'area metropolitana di Torino, febbraio 1991.
99. Osservatorio sul comparto terziario in Piemonte. Rassegna critica delle fonti informative, progetto e prime sperimentazioni, gennaio 1992.
- * 100. Dispersione scolastica e uscite anticipate nelle scuole medie superiori in Piemonte: un approfondimento statistico, marzo 1992.

101. Criteri metodologici per la definizione dei distretti industriali (Art. 36 legge 317/1991).
Prima sperimentazione a scala regionale, gennaio 1993.
102. Chi cambia casa. Un'analisi dell'intenzione di cambiare alloggio a Torino ed in altre due aree del Piemonte, aprile 1993
- * 103. Le scelte scolastiche individuali dopo l'obbligo. Ragioni, ipotesi e problemi per una ricerca, giugno 1993
104. I giovani a bassa scolarità in due quartieri torinesi, ottobre 1993
105. Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche.
1. Considerazioni teorico-metodologiche, marzo 1994
106. Un modello per lo studio delle classi sociali in Piemonte, aprile 1994
107. L'agriturismo in Piemonte. L'impresa agricola come fornitrice di servizi turistici, ambientali e culturali, aprile 1994.
108. Materiali di lavoro per una ricerca sugli ambienti organizzati di fronte al problema dell'immigrazione straniera, settembre 1994.

LE ALTRE PUBBLICAZIONI DELL'ISTITUTO

Collana Piemonte, edita da Rosenberg & Sellier; *Quaderni di Ricerca, Attività di Osservatorio, Dibattiti, Bollettino Informaires*

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatoria della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

ires

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO - SOCIALI DEL PIEMONTE
VIA BOGINO 21 10123 TORINO